

Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini

Ordinarius für Staats-, Verwaltungs-  
und Europarecht an der Universität Zürich

Freiestrasse 15, 8032 Zürich

Rechtsgutachten zur Frage der

**Kompetenzen einer Parlamentarischen Untersuchungs-  
kommission (PUK) im Bereich der Rechtspflege**

(mit Blick auf die allfällige Einsetzung einer PUK zu  
den im Buch „Sein Wille geschehe“ beschriebenen  
Vorkommnissen in der Obwaldner Justiz)

im Auftrag des

Kantonsrats des Kantons Obwalden (Ratsleitung)

c/o Staatskanzlei, Postfach 1562, 6061 Sarnen

Zürich, 7. November 2012

## Inhaltsverzeichnis:

I.	Einleitende Bemerkungen .....	4
1.	Ausgangslage .....	4
2.	Fragestellung .....	5
3.	Vorgehen und Einordnung der Fragestellung .....	6
II.	Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Rechtspflege im Kanton Obwalden (allgemeine Bemerkungen) .....	8
1.	Rechtliche Grundlagen der parlamentarischen Oberaufsicht .....	8
2.	Die Einsetzung einer PUK als Ausübung parlamentarischer Oberaufsicht... 9	9
3.	Allgemeine Merkmale der parlamentarischen Oberaufsicht .....	10
4.	Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht .....	12
5.	Parlamentarische Oberaufsicht im Bereich der Justiz .....	14
6.	Einsetzung einer PUK als besonderer Fall der Oberaufsicht .....	17
7.	Besondere Fragen bei Einsetzung einer PUK im Justizbereich .....	19
III.	Spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Motion betreffend Einsetzung einer PUK .....	21
1.	Vorbemerkungen zum Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ .....	21
a.	Einordnung der Frage und Vorgehen .....	21
b.	Erste Eingrenzung des Begriffs „Akten der Gerichtsverwaltung“ .....	23
c.	„Akten der Gerichtsverwaltung“ im Lichte des Normzwecks .....	25
d.	Fazit .....	27
2.	Reichweite des Akteneinsichtsrechts der PUK (Fragen 1 und 2) .....	28
3.	Einblick in Gerichtsverwaltungs- und Fallakten zwecks Beurteilung der Verfahrensdauer und der Verfahrensabläufe (Frage 3) .....	30
4.	Aushändigung von Fallakten an die PUK (Frage 4) .....	31
	Vorbemerkungen .....	31
a.	Gerichtsbehörden .....	35
b.	Regierungsrat .....	37
c.	Staatsanwaltschaft .....	38
5.	Rechtsstellung der Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls (Frage 5) .....	39
6.	Auskunftspflichten ehemaliger Behördenmitglieder und Dritter (Frage 6) 41	41
a.	Drittpersonen .....	42

b. Ehemalige Behördenmitglieder .....	43
7. Entbindung vom Amtsgeheimnis und Persönlichkeitsschutz (Frage 7).....	44
8. Zur Berücksichtigung mündlicher Äusserungen (Frage 8) .....	46
9. Bekanntgabe von Informationen im Rahmen des PUK-Berichts (Frage 9)	48
IV. Abschliessende Bemerkungen (Frage 10).....	51
Anhang .....	52
Abkürzungen .....	52
Literatur (Auswahl).....	52
Materialien .....	54

# **I. Einleitende Bemerkungen**

## **1. Ausgangslage**

Die Ausgangslage stellt sich gemäss Angaben der Auftraggeberschaft wie folgt dar.<sup>1</sup>

An der Kantonsratssitzung vom 29. Juni wurde die Motion betreffend „Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission zu den im roten Buch „Sein Wille geschehe“ beschriebenen Vorkommnissen in der Obwaldner Justiz“ angenommen (siehe Beilage).

Nach Art. 35 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes vom 21. April 2005 (KRG; GDB 132.1) erfolgt die Einsetzung der PUK nach Anhörung des Regierungsrats bzw. des Obergerichts durch einen Kantonsratsbeschluss. Dieser Kantonsratsbeschluss umfasst den Auftrag, die Kommissionsmitglieder, das Kommissionspräsidium sowie das Sekretariat. Die notwendigen Vorarbeiten für diesen Kantonsratsbeschluss liegen im Verantwortungsbereich der Ratsleitung.

An der Ratsleitungssitzung vom 4. Juli 2012 wurde das weitere Vorgehen für die Erarbeitung des Berichts und des Kantonsratsbeschlusses besprochen. Dabei sind bei der erstmaligen Beratung des Auftrags diverse rechtliche Unklarheiten aufgetaucht. Vor allem die Frage betreffend „Verfahrensdauer und Verfahrensabläufe“ bedarf aus Sicht der Ratsleitung einer vertieften rechtlichen Prüfung.

Es stellt sich allerdings die Frage, wieweit die Kompetenz der PUK im Bereich der Rechtspflege geht. Kann die PUK zwecks Beurteilung der Verfahrensdauer und Verfahrensabläufe Einblick in die Gerichtsakten nehmen? In welchem Verhältnis steht die Entbindung [vom] Amtsgeheimnis zum Schutz der persönlichen Rechte der Betroffenen?

Nach einhelliger Auffassung der Ratsleitung ist es zwingend notwendig, diese Fragen durch ein externes Gutachten zu prüfen. Erst nach Klärung dieser Punkte kann der Auftrag an die PUK im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses klar definiert werden. [...]

---

<sup>1</sup> Mitgeteilt durch Frau Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin Kantonsrat Obwalden.

## 2. Fragestellung

Der Unterzeichnende hat es in der Folge übernommen, die folgenden Fragen zu klären:

### **Generell:**

1. Parlamentarische Oberaufsicht über die Rechtspflege: Welches sind die Möglichkeiten und die Grenzen dieser Aufsicht im Kanton Obwalden?

### **Spezifisch (auf die Motion bezogen):**

1. Kann die parlamentarische Untersuchungskommission (als Ganzes oder ein Ausschuss davon) Einsicht in folgende Akten bekommen

a) in die Akten der Gerichtsverwaltung?

b) in sämtliche Akten des konkreten Falles?

2. Welches sind die Grenzen dieser Einsicht bezogen auf die

a) Akten der Gerichtsverwaltung?

b) Akten des konkreten Falles?

3. Kann die parlamentarische Untersuchungskommission (als Ganzes oder ein Ausschuss davon) zwecks Beurteilung der Verfahrensdauer und Verfahrensabläufe Einblick in die Gerichtsverwaltungsakten sowie die Akten des konkreten Falles nehmen?

4. Dürfen folgende Behörden ohne Einwilligung der Prozessparteien die Akten der Gerichtsverwaltung sowie die Akten des Falles der parlamentarischen Untersuchungskommission oder einem Ausschuss davon aushändigen, bzw. Einsicht gewähren?

a) Die Gerichtsbehörden (sämtliche Instanzen)

b) Der Regierungsrat (als Entscheidungsträger bei der Schadenersatzforderung)

c) Die Staatsanwaltschaft

5. Was ist die rechtliche Stellung der Prozessparteien des zivilrechtlichen Falles?

6. Inwieweit kann man ehemalige Behördenmitglieder und auch Drittpersonen im Rahmen der PUK befragen und inwieweit sind sie verpflichtet Auskunft zu geben?

7. In welchem Verhältnis steht die Entbindung des Amtsgeheimnisses zum Schutz der persönlichen Rechte der Betroffenen?

8. Inwieweit dürfen – aufgrund der Entbindung vom Amtsgeheimnis – mündlich gemachte Äusserungen und Darlegungen der befragten Personen als Untersuchungsergebnisse zu den Akten genommen und verwendet werden, wenn der PUK ein Einblick in die Akten der Gerichtsverwaltung und die Akten des Falles rechtlich nicht gewährt werden darf?

9. Inwieweit dürfen die Informationen unter Punkt 1 – 8 im Rahmen eines PUK-Berichtes öffentlich kommuniziert werden?

10. Hat der Gutachter weitere Bemerkungen zur aufgeworfenen Problematik?

### 3. Vorgehen und Einordnung der Fragestellung

Die nachstehenden Ausführungen zur generellen Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Rechtspflege im Kanton Obwalden (Ziffer II.) holen bewusst etwas weiter aus. Der Grund dafür ist, dass bei der Beantwortung der spezifischen, d.h. auf die Motion bezogenen Fragen 1–10 (Ziffer III.) auf diese allgemeinen Ausführungen abgestellt werden kann und Wiederholungen weitestgehend vermieden werden können.

Die Gutachterfragen betreffen ein bekanntermassen schwieriges Themenfeld. Die parlamentarische Oberaufsicht über die Justiz (Rechtspflege) hat in der juristischen Literatur erst in jüngerer Zeit (wieder) vermehrt Aufmerksamkeit erlangt.<sup>2</sup> In verschiedenen Fragen besteht ein relativ breiter Konsens. Gerade in Bezug auf das hier zentrale Thema der *Befugnisse einer parlamentarischen Untersuchungskommission* im Justizbereich, insbesondere in Bezug auf die Einsichtnahme in Gerichtsakten und die Verwertbarkeit von fallbezogenen Informationen (Fragen 1–4 und 8) gibt es indes kaum Stellungnahmen in der Lehre<sup>3</sup> und nur sehr wenig Praxis.<sup>4</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass es im Kanton Obwalden bisher noch nie zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission gestützt auf die Regelung gemäss Kantonsratsgesetz (Art. 35 ff. KRG) gekommen ist. Für die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen fehlen somit eigentliche Präzedenzfälle.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. die Hinweise in: Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Oberaufsicht, BBl 2002 7690 ff.

<sup>3</sup> Vgl. immerhin diverse Ausführungen in der Lausanner Dissertation von *Erol Baruh*, *Les commissions d'enquête parlementaire*, Bern 2007. In der umfassenden Monografie von *Regina Kiener* über die „Richterliche Unabhängigkeit“ (Berner Habil., Bern 2001) wird die Justizaufsicht auf rund 20 Seiten behandelt. Das Institut der parlamentarischen Untersuchungskommission wird nur ganz am Rande thematisiert (z.B. S. 318). Vgl. auch Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Oberaufsicht, S. 7719.

<sup>4</sup> Hinzu kommt, dass (auch aus prozessualen Gründen) einschlägige Rechtsprechung fehlt.

<sup>5</sup> Die 1986 eingesetzte Steuer-Untersuchungskommission (StUK) war auf einer besonderen Grundlage tätig.

Immerhin lassen sich Erfahrungen fruchtbar machen, die in jüngerer Zeit in verschiedenen Kantonen gesammelt werden konnten<sup>6</sup>, dies zumal dann, wenn die rechtlichen Regelungen ähnlich ausgestaltet sind wie im Kanton Obwalden. Es bleibt jedoch zu beachten, dass jeder Kanton einen Fall für sich darstellt, so dass sich Erkenntnisse nicht vorschnell und ohne nähere Prüfung übertragen lassen.<sup>7</sup> Auch ging es bei diesen kantonalen Untersuchungen gewöhnlich *nicht* um die Justiz, d.h. um die von Verfassungsrechts wegen mit spezifischer Unabhängigkeit ausgestatteten „dritten Gewalt“ im demokratischen Rechtsstaat.<sup>8</sup>

\* \* \* \* \*

Vorweg sei hier noch darauf hingewiesen, dass bei einigen (Teil-) Fragen eine abschliessende juristische Würdigung derzeit nicht möglich ist, weil die Antwort davon abhängt, wie das PUK-Mandat konkret formuliert wird. Bei einigen dieser Fragen kann es sinnvoll sein, die hier im Rahmen des Möglichen gegebene vorläufige Antwort später – wenn der Entwurf für ein PUK-Mandat klarere Konturen erlangt hat – noch zu ergänzen.

---

<sup>6</sup> Vgl. die Hinweise im Materialienverzeichnis. Für die Zeit bis 2005 vgl. *Baruh*.

<sup>7</sup> Erst recht gilt dies mit Blick auf den Bund, wo es bisher in drei Fällen zur förmlichen Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (im Sinne des früheren Geschäftsverkehrsgesetzes, GVG) gekommen ist (PUK EJPD, PUK EMD, PUK PKB).

<sup>8</sup> Unter Umständen können auch Erkenntnisse und praktische Erfahrungen weiterhelfen, die im Rahmen spezieller Inspektionen der *ordentlichen* parlamentarischen Aufsichtsgremien gewonnen wurden. Erwähnt sei hier die von den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte durchgeführte „Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht“ (Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates, vom 6. Oktober 2003, BBl 2004 5647 ff.), wo es nicht nur um die sog. „Spuck“-Affäre ging, sondern auch um behauptete Unregelmässigkeiten am Kassationshof (Zirkulationsverfahren) und um Fragen des dortigen Arbeitsklimas. Vgl. auch *Biaggini*, Rechtsgutachten GPK-N (Informationsrechte).

## **II. Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Rechtspflege im Kanton Obwalden (allgemeine Bemerkungen)**

### **1. Rechtliche Grundlagen der parlamentarischen Oberaufsicht**

Die parlamentarische Oberaufsicht über die Rechtspflege (Justiz) im Kanton Obwalden hat ihre Grundlage in Art. 70 Ziffer 3 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968. Danach fällt in die Zuständigkeit des Kantonsrates:

„3. die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung und die Rechtspflege, insbesondere die Prüfung und Genehmigung der Rechenschaftsberichte [...]“

Ausführende Bestimmungen betreffend die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht finden sich heute im Kantonsratsgesetz (KRG). Als ordentliches Gremium der Oberaufsicht fungiert die Rechtspflegekommission. Deren Aufgaben und Befugnisse ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 30 KRG:

- Bst. a: Oberaufsicht über die Rechtspflege (Gerichtsbehörden, Strafuntersuchungsbehörden, Betreibungs- und Konkursamt), eingeschlossen Budget und Rechnung;
- Bst. i: Behandlung von Aufsichtsbeschwerden gegen das Obergericht und das Verwaltungsgericht oder deren Mitglieder;

sowie aus Art. 44 KRG, wo die (besonderen) Informationsrechte aufgezählt werden, welche den Aufsichtskommissionen im Rahmen ihres Auftrags zustehen. Dazu zählen (Bst. e):

- Beizug der Gerichtspräsidien zu den Beratungen;
- Anspruch auf Herausgabe von Akten der Gerichtsverwaltung sowie Anspruch auf Einsichtnahme.

Aus den einschlägigen Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes geht sodann hervor, dass das besondere Oberaufsichts-Institut der parlamentarische Untersuchungskommission „im Zuständigkeitsbereich der Oberaufsicht“ des Kantonsrats (Art. 35 Abs. 1 KRG) *auch gegenüber der Justiz* zum Einsatz gelangen kann.

Von den Befugnissen, die einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Bereich der Rechtspflege zustehen, handeln vor allem Art. 35 und 36 KRG. Daraus ergibt sich:

- Die Aufgabe einer parlamentarische Untersuchungskommission ist (auch im Bereich der Justiz) die Ermittlung der Sachverhalte, die Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen und die politische Be-

wertung von „Vorkommnisse[n] von grosser Tragweite“ (Art. 35 Abs. 1 KRG).

- Zur Verfügung stehen grundsätzlich die *allgemeinen Mittel* (Art. 36 KRG: Befragung von Zeugen, Auskunftspersonen usw.), wobei das Recht auf *Herausgabe von Akten* ausdrücklich auf solche der „*Gerichtsverwaltung*“ bezogen ist (Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG). Auf diesen Passus und seine Tragweite wird zurückzukommen sein (vgl. hinten Ziffer III.1).

Im Quervergleich zu den Regelungen des Instituts der parlamentarischen Untersuchungskommission in anderen Kantonen und im Bund kann zusammenfassend festgehalten werden, dass der Kanton Obwalden mit seinem Kantonsratsgesetz:

- die Frage der Zulässigkeit einer parlamentarischen Untersuchungskommission *im Bereich der Justiz ausdrücklich bejaht* (ähnlich wie die Parlamentsgesetzgebung diverser Kantone und jene des Bund);
- das Recht auf Aktenherausgabe bzw. -einsicht auf *Akten der Gerichtsverwaltung beschränkt*, ohne jedoch diesen Begriff genauer zu definieren (ähnlich wie die Parlamentsgesetzgebung diverser Kantone);
- einige weitere (Verfahrens-) Fragen gesetzlich regelt (meist ähnlich wie die Parlamentsgesetzgebung in anderen Kantonen);
- zu einigen Fragen hingegen – namentlich betreffend das hier besonders interessierende *Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Justiz* (Art. 30 und Art. 191c BV; Art. 77 KV) – keine expliziten Antworten gibt (dies ebenfalls ähnlich wie die Parlamentsgesetzgebung in Bund und Kantonen).

Es ist daher unerlässlich, die gesetzliche Regelung in Art. 35 ff. KRG in einen weiteren (verfassungs)rechtlichen Kontext einzubetten (Ziffern 2 ff.).

## **2. Die Einsetzung einer PUK als Ausübung parlamentarischer Oberaufsicht**

In der Schweiz hat sich das Institut der parlamentarischen Untersuchungskommission (Einsetzung einer mit spezifischem Auftrag ausgestatteten Parlamentskommission) erst in jüngerer Zeit etabliert.<sup>9</sup> Nach schweizerischem Staatsverständnis handelt es sich um eine *besondere Ausprägung*

---

<sup>9</sup> Hinweise auf die geschichtliche Entwicklung bei *Baruh*, 11 ff.

(Unterfall) *der parlamentarischen Oberaufsicht*. Aus diesem Grund gilt eine besondere Verfassungsgrundlage als entbehrlich.<sup>10</sup> Die allgemeine Oberaufsichtskompetenz reicht grundsätzlich aus.<sup>11</sup>

Eine spezifische Regelung auf Gesetzesstufe ist erforderlich, wenn die parlamentarische Untersuchungskommission über besondere Befugnisse verfügen soll, die über die „gewöhnlichen“ Befugnisse der Oberaufsichtsorgane hinausgehen.

Die Möglichkeiten und Grenzen einer parlamentarischen Untersuchungskommission sind daher vor dem Hintergrund der *allgemeinen* Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im demokratisch-rechtsstaatlichen Gemeinwesen zu sehen (vgl. nachfolgend Ziffern II.3–5).

### 3. Allgemeine Merkmale der parlamentarischen Oberaufsicht

Die parlamentarische Oberaufsicht, wie sie im schweizerischen Bundesstaat auf eidgenössischer wie auf kantonaler Ebene üblich ist<sup>12</sup>, lässt sich in knapper Form wie folgt charakterisieren:

- *Zielsetzung*: Die parlamentarische Oberaufsicht zielt darauf ab, die *der Oberaufsicht unterliegenden* Organe (Regierung und Verwaltung, Justiz, weitere Aufgabenträger) zur Rechenschaftsablage anzuhalten und das Vertrauen in diese Organe zu erhalten und zu stärken. Dabei geht es darum, Informationen zu sammeln, gegebenenfalls Kritik zu üben, Empfehlungen auszusprechen und Massnahmen im Zuständigkeitsbereich anderer Staatsorgane (z.B. Gesetzgeber) anzustossen. Die Oberaufsicht verschafft nicht die Befugnis, Entscheide

---

<sup>10</sup> So enthält die Bundesverfassung keine ausdrückliche Grundlage für das Institut der parlamentarischen Untersuchungskommission. Auch die meisten Kantone verankern das Institut auf Gesetzesstufe (so auch Obwalden). Beiläufig erwähnt ist die parlamentarische Untersuchungskommission in der Glarner Verfassung (Art. 86a Abs. 3 KV GL).

<sup>11</sup> Für Obwalden in diesem Sinne die Botschaft des Regierungsrats zur Geschäftsordnung für die Steuer-Untersuchungskommission (StUK), S. 2.

<sup>12</sup> Vgl. (statt vieler) die einschlägigen Ausführungen in den Kommentaren bzw. Lehrbüchern von *Aubert/Mahon*; *Auer/Malinverni/Hottelier*; *Biaggini/Gächter/Kiener*; *Biaggini*, Komm.BV; *Häner/Rüssli/Schwarzenbach*; *Jaag/Rüssli*; *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit; *Rhinow/Schefer*; *Tschannen* (je mit weiteren Hinweisen) sowie die Monografien von *Heusler*, *Mastronardi* und *Seiler* und neuerdings aus Sicht der Praxis etwa *Fonjallaz*, AJP 2011, S. 49 ff. (siehe Literaturverzeichnis).

- aufzuheben oder abzuändern oder anstelle des zuständigen Organs zu handeln.
- *Umfang* („Reichweite“): Die parlamentarische Oberaufsicht erfasst grundsätzlich den *gesamten Zuständigkeitsbereich* und Wirkungsbereich jener Stellen, die der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt sind (zu Besonderheiten im Fall der Justiz siehe sogleich). Verfassungsrechtlich festgelegte *Autonomiesphären sind zu respektieren*.
  - *Adressaten (Beaufsichtigte)*: Der Oberaufsicht unterliegen nach schweizerischem Staatsverständnis nicht nur Regierung und Verwaltung (und weitere Träger von Verwaltungsaufgaben), sondern *auch die Justiz* (vgl. für Obwalden Art. 70 Ziffer 3 KV: Staatsverwaltung und Rechtspflege). Primärer Adressat (und direkter Ansprechpartner) der Oberaufsicht ist gewöhnlich jene Instanz, die an der Spitze der jeweiligen Hierarchie steht (Regierung, oberste Gerichtsinstanz). Dies schliesst nicht aus, dass die Oberaufsichtsorgane auch direkte Kontakte mit unteren Dienststellen bzw. Instanzen pflegen.
  - *Zeitpunkt*: Die parlamentarische Oberaufsicht erfolgt typischerweise „nachträglich“. Inwieweit sie auch „mitschreitend („begleitend“) ist bzw. sein darf, ist in der Lehre umstritten (zur Justiz vgl. hinten Ziffer II.5).
  - *Kriterien (Massstab)*: Neben der Rechtmässigkeit gehören im Allgemeinen auch die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit, die Ordnungsmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit zum Massstab der Oberaufsicht (vgl. z.B. im Bund Art. 26 Abs. 3 ParlG).
  - *Organe*: Die Oberaufsicht liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit und Verantwortung des Parlaments *als solchem* (im Bund: Art. 169 BV; für Obwalden Art. 70 Ziffer 3 KV: *Kantonsrat*). Die praktische Durchführung der Oberaufsicht obliegt heute gewöhnlich spezialisierten Organen (Kommissionen); im Kanton Obwalden sind es die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission sowie die Rechtspflegekommission (Art. 29 Abs. 1 Bst. a und Art. 30 Bst. a KRG).
  - *Modalitäten*: Die Oberaufsichtsorgane bestimmen grundsätzlich selbst, welche Themen sie wann und wie untersuchen wollen (zum Sonderfall der parlamentarischen Untersuchungskommission siehe hinten Ziffer II.6).
  - *Instrumente*: Klassische Mittel der Oberaufsicht sind die Prüfung und Genehmigung der jährlichen Geschäfts- oder Rechenschaftsberichte sowie die Abnahme der Staatsrechnung. Im Dienst der Oberaufsicht stehen auch weitere allgemeine Instrumente (wie Interpellation, Anfrage). Die Wirkungskraft der allgemeinen Instrumente ist

gewöhnlich begrenzt. Von zentraler Bedeutung sind die erweiterten *Informationsrechte* der Obergerichtsorgane (für Obwalden: Art. 44 KRG). Als Informationsquelle kommen auch *Private* in Betracht.

Private sind jedoch *nicht Adressaten* der Obergerichtsorgane. Obergerichtsrechtliche Untersuchungen haben nach schweizerischem Verständnis stets das Handeln (Verhalten) der Behörden zum Gegenstand, nicht das Handeln (Verhalten) Privater.

- *Feststellungen*: Eigentliche Sanktionsinstrumente stehen den Obergerichtsorganen *nicht* zur Verfügung. Möglich sind Feststellungen, Empfehlungen usw. sowie die Nutzung der parlamentarischen Initiativ- und Antragsrechte (für den Bund vgl. Art. 158 ParlG). Im Rahmen der Obergerichtsorgane unzulässig sind Weisungen.

#### 4. Grenzen der parlamentarischen Obergerichtsorgane

Im demokratischen Rechtsstaat kann die parlamentarische Obergerichtsorgane nicht beliebig weit gehen. Nach schweizerischem Verständnis sind der parlamentarischen Obergerichtsorgane in verschiedenerlei Hinsicht Grenzen gezogen. Es handelt sich teils um *allgemeine*, teils um *spezifische* Grenzen, teils um geschriebene (d.h. aus dem Verfassungs- oder Gesetzeswortlaut ersichtliche), teils um ungeschriebene Grenzen.

Die Frage nach den Grenzen der parlamentarischen Obergerichtsorgane gehört zu den schwierigsten (und kontroversesten) Kapiteln des schweizerischen Bundesstaatsrechts.<sup>13</sup> Es ist hier nicht der Ort für eine umfassende Erörterung des Themas. Festzuhalten ist hier (im Hinblick auf die Beantwortung der Gutachterfragen) vor allem Folgendes:

- Die Ausübung der Obergerichtsorgane darf *nicht zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten* führen.
- Das Handeln der Obergerichtsorgane (unter Einschluss parlamentarischer Untersuchungskommissionen) unterliegt, wie jedes staatliche Handeln, den *allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken* (vgl. insb. Art. 5 BV). Dazu gehören namentlich auch die Wahrung der *Grundrechte* der Betroffenen Personen (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV) sowie die Wahrung des *Amtsgeheimnisses* (vgl. Art. 45 Abs. 2 KRG).
- Der *Verhältnismässigkeitsgrundsatz* verlangt, dass unter den grundsätzlich zulässigen (und geeigneten) Instrumenten zunächst das

---

<sup>13</sup> Vgl. statt vieler *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, insb. 298 ff.

schonendste Mittel – und dieses Mittel möglichst schonend – zum Einsatz kommt.

- Das Amtsgeheimnis, dem die Behörden bzw. ihre Mitarbeitenden unterliegen, kann *gegenüber* den Oberaufsichtsorganen unter Umständen gelockert oder sogar aufgehoben sein (vgl. Art. 46 Abs. 3 KRG). Gegenstück dazu ist die *Verpflichtung der Oberaufsichtsorgane zur Geheimhaltung*. Darin eingeschlossen ist die Verpflichtung, für einen *wirksamen Geheimnisschutz* zu sorgen und bei der Berichterstattung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit legitime öffentliche und private Geheimhaltungsinteressen zu respektieren.
- Untersuchungsbefugnisse und Informationsansprüche reichen nur so weit, wie dies zur *Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der Oberaufsichtsfunktion* erforderlich ist.<sup>14</sup>

Die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht (unter Einschluss der parlamentarischen Untersuchungskommissionen) haben sodann Rücksicht zu nehmen:

- auf die *bundesstaatliche Kompetenzordnung*:  
Die parlamentarische Oberaufsicht reicht nicht weiter als der kantonale Zuständigkeitsbereich;
- auf die *verfassungsmässigen Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden*:  
Die Oberaufsicht verschafft dem Parlament keine Entscheidbefugnisse. Sie lässt die Kompetenzen der anderen Behörden unberührt. Ein kantonales Parlament darf sich im Rahmen der Oberaufsicht nicht zu einer Art „Oberregierung“ (oder „Überregierung“) aufschwingen<sup>15</sup>;
- auf die *Funktionsfähigkeit anderer Behörden*:  
Die parlamentarische Oberaufsicht hat nicht nur (formal) die Zuständigkeiten und Befugnisse anderer Behörden zu respektieren, sie darf auch nicht darauf hinauslaufen, dass das (von der Verfassung vorausgesetzte) gute Funktionieren anderer Behörden in Frage gestellt wird (Schutz der Funktionsfähigkeit). Dies umfasst beispielsweise auch den Grundsatz, dass die Oberaufsicht nicht zur Unzeit erfolgen soll.
- auf die verfassungsrechtlich gewährleistete *richterliche Unabhängigkeit* (allgemeine Begrenzung im Verhältnis zur Justiz) und die Selbstverwaltungsgarantien zugunsten der Justiz (vgl. Art. 77 Abs. 1 und 2 KV).

---

<sup>14</sup> In diesem Sinne Art. 41 KRG (Informationsrechte; Grundsatz): „Der Kantonsrat, die Ratsorgane und die Ratsmitglieder haben im Rahmen dieses Gesetzes Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind.“

<sup>15</sup> Vgl. *Biaggini*, Komm.BV, N 2 zu Art. 169.

## 5. Parlamentarische Obergeraufsicht im Bereich der Justiz

Nach schweizerischem Staatsverständnis unterliegt, wie gesehen, auch die Justiz der parlamentarischen Obergeraufsicht (im Bund: Art. 169 BV; für Obwalden: Art. 70 Ziffer 3 und Art. 77 Abs. 1 KV).

Dies ist keine Selbstverständlichkeit (und im Vergleich mit ausländischen Verfassungsordnungen ungewöhnlich). Denn die parlamentarische Obergeraufsicht gegenüber der Justiz steht in einem *Spannungsverhältnis* zur elementaren rechtsstaatlichen Garantie der *richterlichen Unabhängigkeit* (Art. 30 und Art. 191c BV; Art. 6 EMRK; Art. 77 KV OW). Die besondere Stellung der Justiz im Gefüge rechtsstaatlicher Demokratien erfordert eine spezifische Rücksichtnahme bei der Ausgestaltung und Handhabung der parlamentarischen Obergeraufsicht:<sup>16</sup>

- *Gegenstand* der parlamentarischen Obergeraufsicht darf, vereinfacht gesagt, *lediglich* der *ordnungsgemässe äussere Geschäftsgang* der Justiz sein, d.h. die Justizverwaltung (oder Gerichtsverwaltung) im Unterschied zur Rechtsprechungstätigkeit.

Dazu gehören namentlich:<sup>17</sup> die Bereitstellung der erforderlichen Sachmittel, das Personal- und Finanzwesen, die Gerichtsleitung, die Wahrnehmung der Aufsicht über Instanzen und nicht zuletzt das organisatorische Funktionieren der Rechtsprechung (Gerichtsorganisation, interne Geschäfts- und Arbeitsverteilung, Fallerledigung).

- Hingegen *scheidet* als Gegenstand der parlamentarischen Obergeraufsicht *die eigentliche Rechtsprechungstätigkeit* aus. Unzulässig ist insbesondere die „inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen“ – so für die Bundesebene ausdrücklich Art. 26 Abs. 4 ParlG, dies in Ausprägung eines allgemein anerkannten Grundsatzes.

Die Grenzziehung fällt nicht immer leicht. Als gesichert kann heute immerhin gelten, dass im Rahmen der parlamentarischen Obergeraufsicht die *Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze (Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot, rechtsgleicher Zugang zur Justiz)* überprüft werden darf. Es geht hierbei um die Frage, ob die staatliche Justizgewährleistungspflicht erfüllt wird.<sup>18</sup> Die Gewährleistung der *Funktionsfähigkeit der Justiz* gilt als ein legitimes Ziel parlamentarischer Obergeraufsicht. Die

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu statt vieler *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 292 ff.

<sup>17</sup> Vgl. *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 298 f.

<sup>18</sup> Vgl. *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 302.

inhaltliche Rechtsprechungstätigkeit muss jedoch im Interesse der richterlichen Unabhängigkeit ausgeklammert bleiben.<sup>19</sup>

Als primäres Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber der Justiz dient die Prüfung und Genehmigung der jeweiligen Geschäftsberichte. In Betracht kommen auch Aussprachen und Kontrollen betreffend den Geschäftsgang<sup>20</sup>, unter Umständen auch gezielte Untersuchungen (Inspektion).<sup>21</sup>

Als Folge der gegenständlichen Beschränkung der Oberaufsicht – keine Oberaufsicht über die inhaltliche Rechtsprechungstätigkeit – stellt sich die Frage, inwieweit die allgemeinen Informationsrechte (z.B. Akteneinsichtsrechte) zur Verfügung stehen (vgl. dazu hinten Ziffer III.1 und 2).

Nach dem Recht des Kantons Obwalden erstreckt sich die parlamentarische Oberaufsicht über die gesamte Rechtspflege (Art. 70 Ziffer 3 KV OW), d.h. über *alle* Gerichtsbehörden und Strafuntersuchungsbehörden (vgl. Art. 30 Bst. a KRG). Gemäss Art. 77 Abs. 2 KV unterstehen die Gerichtsbehörden der *Aufsicht* des Obergerichtes und der *Oberaufsicht* des Kantonsrates.<sup>22</sup> Im Rahmen der ordentlichen parlamentarischen Oberaufsicht werden der Kantonsrat und seine Oberaufsichtsorgane, schon aus praktischen Gründen, der Aufsicht innerhalb der Justiz den Vortritt lassen. Darin kommt eine gewisse Subsidiarität im Verhältnis zwischen (justizinterner) Aufsicht und (parlamentarischer) Oberaufsicht zum Ausdruck.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Als zulässig gilt es, im Rahmen der Oberaufsicht die Praxistauglichkeit der Gesetze zu diskutieren und sich so über gesetzgeberischen Reformbedarf zu informieren (im Sinne einer „legislatorischen Erfolgskontrolle“). Vgl. statt vieler *Kiener*, in: Staatsrecht, § 21 N 81.

<sup>20</sup> Vgl. z.B. *Kiener*, in: Staatsrecht, § 21 N 83.

<sup>21</sup> Vgl. z.B. die von den Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates durchgeführte „Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht“, Bericht vom 6. Oktober 2003, BBl 2004 5647 ff. (betreffend das Verhalten des damaligen Bundesrichters Schubarth sowie betreffend behauptete Unregelmässigkeiten am damaligen Kassationshof).

<sup>22</sup> Vgl. auch Art. 19 Abs. 1 GOG, wonach das Obergericht „die Aufsicht über alle Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft“ ausübt. Die (organisatorisch zur Staatsverwaltung gehörende) Staatsanwaltschaft untersteht administrativ der Aufsicht des Regierungsrats (Art. 19 Abs. 2 GOG).

<sup>23</sup> Zum vergleichbar gelagerten Verhältnis von parlamentarischer Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte (Art. 169 BV) und von bundesgerichtlicher *Aufsicht* über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des

Sowohl im Zusammenhang mit der parlamentarischen Oberaufsicht als auch im Zusammenhang mit der sonstigen (justizinternen) Aufsicht über die Justiz wird zu Recht regelmässig darauf hingewiesen, dass eine „mitschreitende“, „begleitende“ Aufsicht besonders problematisch ist. Die (Ober-)Aufsicht gegenüber der Justiz soll grundsätzlich „nachträglich“ erfolgen<sup>24</sup> und sich insbesondere nicht auf laufende Verfahren erstrecken. Dabei handelt es sich um einen wichtigen *Grundsatz*, nicht jedoch um eine strikte Regel.

Dies zeigt sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Justizaufsicht durch obere Instanzen im Zusammenhang mit dem Vorwurf der *Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung* seitens unterer Instanzen. Hier kann es unter Umständen zu einem aufsichtsrechtlichen Tätigwerden auch im Zusammenhang mit einem laufenden Verfahren kommen.

Es gibt nach heutigem Stand von Praxis und Lehre auch keine strikte Regel, wonach eine Einsichtnahme in Justizakten durch Aufsichtsbehörden in einem noch laufenden Verfahren unter allen Umständen ausgeschlossen wäre. Das elementare rechtsstaatliche Gebot der richterlichen Unabhängigkeit setzt hier freilich enge Grenzen, so dass eine „mitschreitende“ Aufsicht und die Einsichtnahme in Justizakten aus noch laufenden Verfahren nur im Sinne einer streng zu handhabenden Ausnahme in Betracht kommt, d.h. bei Vorliegen qualifizierter Rechtfertigungsgründe.<sup>25</sup>

Die Gesetzgebung des Kantons Obwalden trägt den besonderen Gegebenheiten im Bereich der Justiz durch eine spezifische – auch in anderen Kantonen vorgesehene – Differenzierung im Bereich der Akteneinsicht Rechnung: Während die Aufsichtskommissionen (oder ihre Ausschüsse) im Rahmen ihres Auftrags grundsätzlich in *sämtliche* Akten von Regierung und Verwaltung Einsicht nehmen können (Art. 44 Abs. 1 Bst. a KRG), ist die Einsichtnahme im Bereich der Rechtspflege ausdrücklich auf *Akten der Gerichtsverwaltung* beschränkt.<sup>26</sup>

---

Bundespatentgerichts (Art. 1 Abs. 2 BGG) vgl. (zum Teil kontrovers) *Heinrich Koller*, N. 76 ff. zu Art. 1 BGG und N. 15 ff. zu Art. 3 BGG; *Tschümperlin*, 2009, S. 233 ff.

<sup>24</sup> Vgl. *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 303.

<sup>25</sup> Vgl. *Kiener*, BVR 1997, S. 399 f.; *Biaggini*, Rechtsgutachten GPK-N, Ziffer IV (parlamentarische Informationsrechte gegenüber Strafverfolgungsbehörden im Bund).

<sup>26</sup> Ähnlich z.B. der Kanton Bern: Einsichtnahme in Akten der „Justizverwaltung“ gemäss Art. 37 (Justizkommission) bzw. gemäss Art. 38 (parlamentarische Untersuchungskommission) des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG).

## 6. Einsetzung einer PUK als besonderer Fall der Oberaufsicht

Im Vergleich zum allgemeinen Institut der parlamentarischen Oberaufsicht zeigt das besondere Institut der parlamentarischen Untersuchungskommission gewisse Eigenheiten:

- Der Einsatz wird hier gewöhnlich an *spezifische Voraussetzungen* geknüpft. In der Schweiz hat sich als Kriterium das Erfordernis klärungsbedürftiger „Vorkommnisse von grosser Tragweite“ eingebürgert (so für Obwalden Art. 35 KRG; für den Bund Art. 163 Abs. 1 ParlG).<sup>27</sup>
- Im Unterschied zu den ordentlichen Oberaufsichtsorganen handelt es sich um eine *nicht permanente* Einrichtung (vgl. Art. 40 KRG).
- Die Aufgabe umfasst neben der Ermittlung des Sachverhalts und der Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen typischerweise auch eine *politische Bewertung* der Vorgänge (so explizit Art. 35 KRG). – Daraus kann ein Spannungsverhältnis zur Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit resultieren.
- Typischerweise stehen *erweiterte* Informationsrechte und Informationsbeschaffungsmöglichkeiten (Instrumente) zur Verfügung (vgl. Art. 36 und 37 KRG).
- Die Untersuchung mündet aus in einen *besonderen Bericht*, welcher zwar formell an das Parlament gerichtet ist, aber materiell nicht zuletzt auch eine breite politische und mediale Öffentlichkeit zum Empfänger hat (und dort meist auch grosse Beachtung findet).

Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass eine parlamentarische Untersuchungskommission im Kanton Obwalden auch mit der Aufgabe betraut werden kann, „Vorkommnisse von grosser Tragweite im Kantonsrat“ zu untersuchen. Dies ist nicht Oberaufsicht im herkömmlichen Sinn, sondern eine besondere Form von parlamentarischer Selbstkontrolle (die man verfassungsrechtlich gesehen nicht auf die Oberaufsichtskompetenz des Kantonsrates stützen kann, wohl aber auf dessen Selbstorganisationsrecht).

Mitunter gehen die Befugnisse einer parlamentarischen Untersuchungskommission auch *etwas weniger weit* als jene der ordentlichen parlamentarischen Oberaufsichtsorgane. So können die Oberaufsichtsorgane – im Rahmen ihres im Gesetz allgemein umschriebenen Aufgabenbereichs – grundsätzlich selbst bestimmen, welche Themen sie wann in welcher Wei-

---

<sup>27</sup> Der Begriff „Vorkommnisse“ deutet darauf hin, dass es um abgeschlossene Ereignisse geht. Vgl. Zimmermann, S. 13.

se näher untersuchen wollen. Die parlamentarische Untersuchungskommission dagegen ist an den bei ihrer Einsetzung definierten Auftrag gebunden.

Wenn keine abweichende Regelung besteht, bewegt sich eine parlamentarische Untersuchungskommission *im rechtlichen Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht*. Die parlamentarische Untersuchungskommission ist daher ebenfalls nicht befugt, gegenüber den Kontrollierten Sanktionen auszusprechen (vgl. vorne Ziffer II.3.). Weiter kann die parlamentarische Untersuchungskommission, wie die ständigen parlamentarischen Kommissionen, einen oder mehrere Ausschüsse einsetzen, auch wenn diese Möglichkeit in dem ihr gewidmeten Gesetzesabschnitt (Art. 35–40 KRG) nicht ausdrücklich erwähnt wird. Grundlage bildet Art. 27 KRG im Abschnitt „Allgemeine Bestimmungen“. Im Falle der Einsetzung eines Ausschusses hat die parlamentarische Untersuchungskommission dessen Aufgaben und Zuständigkeiten zu regeln, sei dies einzelfallweise, sei dies in einem Reglement (Art. 27 Abs. 3 KRG).

Auch hinsichtlich der *Grenzen* ihrer Tätigkeiten bewegt sich die parlamentarische Untersuchungskommission im rechtlichen Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. vorne Ziffer II.4.), sofern keine abweichende gesetzliche Regelung besteht. Zu beachten sind daher namentlich:

- die *allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken*, unter Einschluss des *Verhältnismässigkeitsprinzips* (z.B. bei der Wahl der Mittel);
- das *Amtsgeheimnis*;
- die *Grenzen des Mandats*, und zwar sowohl in Bezug auf den allgemein Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht als auch in Bezug auf den *besonderen Auftrag* gemäss Einsetzungsbeschluss;
- die *richterliche Unabhängigkeit*;
- die *verfassungsmässigen Zuständigkeiten und die Funktionsfähigkeit anderer Behörden*.

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verlangt auch hier, dass unter den grundsätzlich zulässigen (und geeigneten) Instrumenten zunächst das schonendste Mittel – und dieses Mittel möglichst schonend – zum Einsatz kommen soll.<sup>28</sup> Mit anderen Worten: Der Einsatz eines grundsätzlich zulässigen Instruments kann der parlamentarischen Untersuchungskommission im Einzelfall verwehrt sein, weil der Einsatz unter den konkreten Gegebenheiten nicht zweckgerichtet oder (im engeren Sinne) unverhältnismässig erscheint.

---

<sup>28</sup> Z.B. Befragung primär als Auskunftsperson, nicht ohne weiteres gleich als Zeuge.

## 7. Besondere Fragen bei Einsetzung einer PUK im Justizbereich

Das Institut der parlamentarischen Untersuchungskommission wurde vor allem mit Blick auf besondere Vorkommnisse in Regierung und Verwaltung geschaffen. Gemäss dem in der Schweiz heute vorherrschenden Verständnis ist ein Einsatz im Bereich der Justiz nicht prinzipiell ausgeschlossen.<sup>29</sup> In etlichen Kantonen (und auch im Bund) ist die Möglichkeit heute im Gesetz sogar ausdrücklich vorgesehen. Praktische Erfahrungen fehlen indes weitestgehend (vgl. vorne Ziffer I.3.).

Dies gilt auch für den Kanton Obwalden. Die Gesetzgebung enthält ausdrückliche Vorschriften für die Einsetzung einer PUK im Justizbereich:

- Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Obergerichts (Art. 35 Abs. 2 KRG). Weiter wird die Stellung des Obergerichts im Verfahren (samt Äusserungsrecht) geregelt (Art. 39 KRG).
- Das Gesetz hält ausdrücklich fest, dass (auch) Mitglieder der Gerichte sowie Personen aus der Gerichtsverwaltung zur Auskunftserteilung sowie zur Wahrheit verpflichtet sind (Art. 37 KRG).
- Das Gesetz stellt klar, dass die parlamentarische Untersuchungskommission „die Herausgabe sämtlicher Akten [...] der Gerichtsverwaltung verlangen“ kann (Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG).

In der zuletzt genannten Regelung kommt eine spezifische – unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit prinzipiell sachgerechte – Differenzierung zum Ausdruck: Der Herausgabe- bzw. Einsichtnahmeanspruch erfasst nicht sämtliche Akten, sondern nur jene der *Gerichtsverwaltung*.<sup>30</sup>

Die Gesetzgebung des Bundes enthält keine solche Differenzierung, sondern begnügt sich damit, in Art. 162 Abs. 1 ParlG pauschal zu sagen, dass die Bestimmungen über die Parlamentarische Untersuchungskommission (Art. 163–171 ParlG), darunter auch jene betreffend die umfassenden Informationsrechte (Art. 166 i.V.m. Art. 150 und 153–156 ParlG), bei Untersuchungen im Bereich der eidgenössischen Gerichte „sinngemäss anwendbar“ sind. Das ist wenig präzise und daher nicht unproblematisch.<sup>31</sup> Immerhin macht die Formulierung im Bundesrecht deutlich, dass es nicht nur bei den Informationsrechten (insb. Akteneinsicht und –herausgabe), sondern

---

<sup>29</sup> In der älteren Literatur wurde diese Frage z.T. kontrovers diskutiert (dazu *Baruh*, 70).

<sup>30</sup> Zur Tragweite dieser Einschränkung näher hinten Ziffer III.1 und 2.

<sup>31</sup> In heiklen Situationen könnte dies für einige Unsicherheit sorgen (was glücklicherweise mangels Einsetzung einer Bundes-PUK im Justizbereich bisher ohne praktische Folgen blieb).

allgemein zu prüfen gilt, ob die auf Untersuchungen gegenüber Regierung und Verwaltung zugeschnittenen Regeln für parlamentarische Untersuchungskommissionen auf die *besonderen* Verhältnisse im Bereich der Justiz vollumfänglich passen oder aber – vor allem mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit – etwas anders („sinngemäss“) gehandhabt werden müssen. Rechtstechnisch geht es um das Gebot der verfassungskonformen Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes im Lichte des Verfassungsgebots der richterlichen Unabhängigkeit. Diese Frage stellt sich beispielsweise bei der Befragung von Mitgliedern der Gerichte oder Personen aus der Gerichtsverwaltung (Art. 37 KRG).<sup>32</sup>

Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich im Falle einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Justizbereich die Frage nach den Grenzen der parlamentarischen Befugnisse in etwas anderer (zugespitzter) Weise stellt. Bei der ordentlichen parlamentarischen Oberaufsicht stand und steht bisher (in Praxis und Lehre) die Frage im Zentrum, wie weit die Oberaufsicht gehen *darf*. Im Zusammenhang mit einer PUK kann die Frage aktuell werden, wie weit die Untersuchung gehen *muss*, wenn sie dem Aufklärungsauftrag gerecht werden soll. Im Falle einer PUK kann sich daher ein gewisser öffentlicher Druck aufbauen, „an die Grenze zu gehen“; im Falle der ordentlichen Oberaufsichtstätigkeit im Rahmen der Rechtspflegekommission dürfte sich ein solcher Druck dagegen wohl nicht so rasch einstellen. Im Falle einer parlamentarischen Untersuchungskommission kommt die Schwierigkeit hinzu, dass die Konturen des aufzuklärenden Vorkommnisses nicht von vornherein klar sind: Geht es um einen singulären Einzelfall? Oder steht der anlassgebende Fall stellvertretend für ein breiteres Problem?

Es bleibt festzuhalten: Auch wenn die Möglichkeit der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Justizbereich gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist und auch wenn das Gesetz im Wesentlichen dieselben Instrumente zur Verfügung stellt wie im Bereich von Regierung und Verwaltung, so bleibt doch stets zu bedenken und zu beachten, dass die Untersuchung in einem ausgeprägten Spannungsverhältnis zum elementaren rechtsstaatlichen *Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit* steht. Zu diesem elementaren verfassungsrechtlichen Grundsatz muss gerade im Falle einer parlamentarischen Untersuchungskommission besonders Sorge getragen werden. Denn der Einsetzung einer PUK muss ja ein besonderes Vorkommnis vorausgegangen sein. Bei einem besonderen Vorkommnis im Bereich der Rechtspflege wird es nicht immer leicht fallen, zwischen Fragen des äusseren Geschäftsgangs und inhaltlichen Fragen zu unterscheiden.

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu hinten Ziffer III.8.

Der Einsatz des Instruments der parlamentarischen Untersuchungskommission im Bereich der Justiz ist daher zwangsläufig heikel.<sup>33</sup>

Mit Blick auf die aktuelle Ausgangslage im Kanton Obwalden kann immerhin darauf hingewiesen werden, dass der anlassgebende Gerichtsfall inzwischen rechtskräftig entschieden wurde. Die Gefahr einer Einwirkung auf ein laufendes Zivilverfahren besteht daher hier nicht mehr. Das Bundesgericht hat entschieden und die aus höchstrichterlicher Sicht als erforderlich erachtete Kritik bereits geäussert. Angesichts der konkreten Fallgeschichte ist somit die Gefahr, dass eine parlamentarische Untersuchung in erster Linie auf eine (unzulässige) inhaltliche Kritik der Rechtspflechtungstätigkeit hinauslaufen wird, geringer. Abgeschlossen ist auch das im Fragenkatalog erwähnte Verfahren vor dem Regierungsrat betreffend Schadenersatzforderung. Hingegen ist das im Fragenkatalog mittelbar angesprochene Strafverfahren (Amtsgeheimnisverletzung) gemäss den erhaltenen Informationen noch nicht rechtskräftig beendet.

### **III. Spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Motion betreffend Einsetzung einer PUK**

#### **1. Vorbemerkungen zum Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“**

##### **a. Einordnung der Frage und Vorgehen**

Für die Informationsbeschaffung stehen einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Kanton Obwalden verschiedene Mittel zur Verfügung. Eines dieser Mittel ist die Konsultation von Akten. Im Bereich der Rechtspflege ist sie gemäss dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmung für sämtliche „Akten der Gerichtsverwaltung“ (Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG) vorgesehen, wobei die parlamentarische Untersuchungskommission nicht nur einen Einsichtnahme-, sondern ausdrücklich auch einen *Herausgabeanspruch* besitzt.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Auf Bundesebene wurde bisher im Bereich der Justiz noch nie eine parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt. Vgl. *Kiener*, in: Staatsrecht. § 21 N 83.

<sup>34</sup> Der Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ findet sich auch in Art. 44 Abs. 1 Bst. e KRG, wo die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (bzw. allfälliger Ausschüsse) „bei der Prüfung der Rechtspflege“ geregelt sind. Dort ist neben der Herausgabe auch die Einsichtnahme ausdrücklich erwähnt.

Bei diesem Einsichtnahme- bzw. Herausgabeanspruch handelt es sich um ein wichtiges, aber nicht um das einzige Mittel zur Informationsbeschaffung, das einer parlamentarischen Untersuchungskommission zur Verfügung steht. Wenn ein Einsichtnahme- bzw. Herausgabeanspruch nicht besteht oder an Grenzen stossen sollte, so können unter Umständen auch andere Wege der Informationsbeschaffung zum Ziel führen (vgl. auch hinten Ziffer III.8). Auch Informationen, die einer parlamentarischen Untersuchungskommission zugehen, ohne dass sie einen Rechtsanspruch darauf hat, sind grundsätzlich verwertbar.<sup>35</sup> Die Frage nach der Tragweite des Begriffs „Gerichtsverwaltungsakten“ (bzw. des entsprechenden Herausgabe- bzw. Einsichtnahmeanspruchs) darf somit nicht isoliert gesehen und auch nicht überbewertet werden.

Da es für die Beantwortung verschiedener Fragen (insb. 1–4 und 8) von zentraler Bedeutung ist, welche Tragweite dem Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ zukommt, erscheint es zweckmässig, zuerst dieser Frage nachzugehen. Dies geschieht hier gestützt auf die anerkannten Regeln der Auslegung, die das Bundesgericht wie folgt zu umschreiben pflegt:

„Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt [...].“<sup>36</sup>

Das Bundesgericht lehnt es aus guten Gründen ab, „die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen“.<sup>37</sup> Vielmehr lässt es sich bei der Auslegung von Rechtsnormen von einem sog. „Methodenpluralismus“ leiten.<sup>38</sup> Damit ist gemeint, dass im jeweiligen

---

<sup>35</sup> Eine andere Frage ist, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde oder ein Privater befugt ist, einer parlamentarischen Untersuchungskommission Akten „freiwillig“ zur Verfügung zu stellen. Darauf wird zurückzukommen sein. Vgl. hinten Ziffer III.4.

<sup>36</sup> So BGE 137 II 297, 300. Vgl. auch BGE 135 II 416, 418 (m.w.H.). – Aus der neuesten Methodenliteratur *Susan Emmenegger/Axel Tschentscher*, Artikel 1 ZGB, in: Berner Kommentar, Band I, 1. Abteilung: Einleitung. Art. 1–9 ZGB, Bern 2012, N. 166 ff.; *Ernst A. Kramer*, Juristische Methodenlehre, 3. Aufl., Bern 2010, S. 53 ff.

<sup>37</sup> BGE 128 I 34, 41.

<sup>38</sup> Das Bundesgericht verwendet den Begriff seit 1984 (erstmalig in: BGE 110 Ib 1, 8; vgl. seither z.B. BGE 138 V 17, 20; BGE 132 V 93, 101; BGE 131 III 314, 316). Der Begriff „Methodenpluralismus“ hat dem Bundesgericht viel Kritik eingetragen. Er ist in

Auslegungsfall abzuwägen ist, welchem Auslegungselement welches Gewicht beizumessen ist.

Erfahrungsgemäss führen der Auslegungsvorgang und die damit verbundene Abwägung nicht immer zu einem eindeutigen Ergebnis. Bei der Bewältigung von Auslegungsschwierigkeiten spielt eine wichtige Rolle, wer (d.h. welches Staatsorgan bzw. welche Instanz) in erster Linie dazu berufen ist, die fragliche Norm anzuwenden und zu konkretisieren. Bei den Normen des Kantonsratsgesetzes sind dies der Kantonsrat selbst und seine Organe, vorliegend in erster Linie die parlamentarische Untersuchungskommission, wenn sie die ihre Arbeit betreffenden Bestimmungen im Einzelfall anzuwenden hat.

Im Falle der Bestimmungen über die parlamentarische Untersuchungskommission im Kantonsratsgesetz kommt erschwerend hinzu, dass es zu dieser relativ jungen Regelung noch keinen Präzedenzfall gibt und dass die Materialien zum Kantonsratsgesetz in diesem Punkt wenig aufschlussreich sind.<sup>39</sup>

b. Erste Eingrenzung des Begriffs „Akten der Gerichtsverwaltung“

Der Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ (oder kurz: „Gerichtsverwaltungsakten“) bedarf nach mehreren Richtungen hin der Abgrenzung.

Zunächst muss es sich um „*Akten*“ handeln.

- Im Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsrecht (individualrechtliche Verfahrensgarantie) und mit dem Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten wird der Begriff „Akte“ gewöhnlich in der Weise definiert, dass nur fertiggestellte Dokumente erfasst werden, nicht jedoch bloss interne Entwürfe oder zum persönlichen Gebrauch bestimmte Notizen.<sup>40</sup>
- Im vorliegenden Zusammenhang (parlamentarische Oberaufsicht in Gestalt einer parlamentarischen Untersuchungskommission) erscheint es indes gerechtfertigt, den Begriff etwas weiter zu fassen. Einzubeziehen sind auch weitere Dokumente, die dem herkömmlichen (zivil-, straf- oder verwaltungs-)verfahrensrechtlichen Aktenbegriff nicht vollauf entsprechen, sofern das fragliche Dokument mit Blick auf den Untersuchungszweck – Ermittlung des Sachverhalts,

---

der Tat etwas missverständlich (und sollte daher wenn möglich vermieden werden). In der Sache verdient das höchstrichterliche Vorgehen indes Zustimmung.

<sup>39</sup> Zur Verfügung standen die Botschaft zur Parlamentsreform 2005 sowie ein Auszug aus dem Kantonsratsprotokoll (1. Lesung).

<sup>40</sup> In diesem Sinne auch etwa (auf Bundesebene) Art. 5 Abs. 3 BGÖ.

Beschaffung von Beurteilungsgrundlagen, Bewertung der Vorgänge – von Bedeutung ist und Aufklärung verspricht.<sup>41</sup> Auf den Informationsträger (Papier, elektronische Aufzeichnung) sollte es dabei nicht ankommen.<sup>42</sup>

Weiter muss es sich um *gerichtliche* Akten handeln.

Dies bedeutet nicht, dass das Dokument zwingend vom Gericht selbst (bzw. von seinen Mitgliedern oder vom Gerichtspersonal) erstellt worden sein muss. Es sollte vielmehr genügen, dass sich das Dokument im Besitz des Gerichts befindet und es *entweder* vom Gericht stammt *oder* dem Gericht übermittelt wurde.<sup>43</sup>

Schliesslich muss es sich um Akten der *Gerichtsverwaltung* handeln.

Unter „Gerichtsverwaltung“ versteht man herkömmlicherweise jene Tätigkeiten der Gerichte, die den „äusseren Geschäftsgang“ betreffen, unter Einschluss organisatorischer Belange (z.B. Gerichtsorganisation, Gerichtsführung, Fallerledigung, Personal- und Finanzwesen), nicht jedoch die eigentliche Rechtsprechungstätigkeit (Behandlung und Entscheidung der einzelnen Rechtsfälle).<sup>44</sup> In einer ersten – vorab wortlautorientierten – Annäherung an die Auslegung liegt es daher nahe, den Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ eng zu verstehen und die auf einen konkreten Fall bezogenen Akten („Prozessakten“) auszuklammern, d.h. – vereinfacht gesagt – jene Akten, die im Rahmen eines gegebenen Prozesses zu einem Dossier zusammengefasst werden und beispielsweise im Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsfindung als „(Prozess-)Akten“ in die Aktenzirkulation gehen.<sup>45</sup>

Verstehe man den Begriff „Gerichtsverwaltungsakten“ in dieser Weise als (komplementären) Gegenbegriff zu den „Akten des konkreten Falls“ (Pro-

---

<sup>41</sup> Vgl. z.B. *Kiener*, BVR 1997, S. 405, wonach auch persönliche Notizen als Akten der Gerichtsverwaltung gelten können. Vgl. auch *Baruh*, S. 334.

<sup>42</sup> In diesem Sinne auch (auf Bundesebene) Art. 5 Abs. 1 BGÖ.

<sup>43</sup> In diesem Sinne auch (auf Bundesebene) Art. 27 VwVG und Art. 5 Abs. 1 BGÖ.

<sup>44</sup> Vgl. z.B. *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, S. 291 f.; Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Oberaufsicht, S. 7703 ff., und vorne Ziffer II.3 (Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Justiz). Für Obwalden siehe auch Art. 19a und Art. 21 GOG.

<sup>45</sup> Vgl. auch etwa den früheren Art. 264 Abs. 2 ZPO OW: „Die Appellationserklärung wird mit den Prozessakten umgehend an das Obergericht weitergeleitet.“ bzw. den früheren Art. 144 StPO OW: „Der Gerichtsschreiber übermittelt die Appellationserklärung mit den Prozessakten an das Obergericht.“

zessakten), so ergäbe sich daraus die Konsequenz, dass das Einsichtsrecht der parlamentarischen Untersuchungskommission (Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG) von vornherein nicht die Prozessakten im herkömmlichen Sinn erfasst (Aktenstücke, die sich im Dossier des konkreten Falls befinden).

Vom Wortlaut her gesehen, scheint diese Interpretation des Begriffs „Gerichtsverwaltungsakten“ naheliegend (zumal sie auch als sehr praktikabel erscheint).

c. „Akten der Gerichtsverwaltung“ im Lichte des Normzwecks

Dennoch sollte man – gerade im hier interessierenden Kontext der parlamentarischen Obergerichtsprüfung – auch weitergehende Überlegungen anstellen und alternative Auslegungshypothesen prüfen. Wie vorne ausgeführt, hat die parlamentarische Obergerichtsprüfung im Bereich der Justiz *auch zum Ziel*, die Funktionsfähigkeit der Justiz und namentlich die Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze zu gewährleisten (Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot, rechtsgleicher Zugang zur Justiz; siehe vorne Ziffer II.3).

Im Allgemeinen dürfte es möglich sein, sich anhand von Akten der Gerichtsverwaltung (Geschäftskontrolle; Statistiken über die Behandlungsdauer usw.) einen Eindruck vom geordneten Gang der Justiz zu machen. Ob dies allein stets genügt, um schlüssige Aussagen über den geordneten Gang der Justiz machen zu können – und damit einen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens in die Justiz leisten zu können<sup>46</sup> –, ist freilich nicht garantiert. Vor diesem Hintergrund kann sich die Frage stellen, ob der Beizug bestimmter Aktenstücke aus den Prozessakten – nicht zwingend das ganze Dossier – erforderlich werden kann, um dieses legitime Ziel parlamentarischer Obergerichtsprüfung zu erreichen.

Dagegen scheint zunächst der Wortlaut des Art. 36 KRG und die darin angelegte Gegenüberstellung von „Akten der Gerichtsverwaltung“ und übrigen Akten (vereinfacht gesagt: Prozessakten) zu sprechen. Der Wortlaut bildet allerdings nach bewährtem schweizerischem Methodenverständnis (vgl. vorne Ziffer III.1.a) lediglich den Ausgangspunkt, nicht aber den Endpunkt der Gesetzesauslegung. Die Auslegung hat auch dem *Sinn und Zweck* der Regelung im Auge zu behalten sowie deren Wirksamkeit im Hinblick auf die verfolgten Ziele Rechnung zu tragen.

Wenn es Aufgabe der parlamentarischen Obergerichtsprüfung ist, den geordneten Gang der Justiz *auch unter dem Aspekt der Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung* zu prüfen, dann sprechen gute Gründe dafür, den Aktenherausgabeanspruch in den einschlägigen Bestimmungen des Kantons-

---

<sup>46</sup> Zu diesem Anliegen der parlamentarischen Obergerichtsprüfung vgl. vorne Ziffer II.3.

ratsgesetzes (Art. 36 Abs. 2 Bst. e bzw. Art. 44 Abs. 1 Bst. e KRG) in einem *funktionalen* Sinn zu deuten. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, umfasst der Gesetzesbegriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ im Bereich der parlamentarischen Obergerichtsprüfung – ob laufend (Aufsichtskommission), ob spezifisch (Untersuchungskommission) – all jene Akten, die Aufschluss über den geordneten Geschäftsgang geben können, *unabhängig davon*, ob sich das konkrete Aktenstück bzw. die benötigte Information formal in den Gerichtsverwaltungsakten oder in den Prozessakten befindet.

Aus der *Entstehungsgeschichte* (Materialien) ergeben sich keine eindeutigen Rückschlüsse auf den Willen des Gesetzgebers. Zwar dürfte der Gesetzgeber in Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG nicht ohne Grund den Begriff „[sämtliche] Akten der Gerichtsverwaltung“ gewählt haben – d.h. gerade nicht schlechthin: sämtliche Akten der *Gerichte*.<sup>47</sup> Es ist aber umgekehrt auch nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Sachverhaltsermittlung im Hinblick auf den Geschäftsgang der Justiz (Funktionsfähigkeit; Rechtsverweigerung und –verzögerung) hätte erschweren wollen.

Unter dem Aspekt der *systematischen Auslegung* ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff „*Gerichtsverwaltung*“ in anderen Erlassen gewöhnlich nicht die Rechtsprechungstätigkeit erfasst bzw. meinen kann.<sup>48</sup> Umgekehrt dient allerdings die Regelung im Kantonsratsgesetz *anderen Zwecken* und steht auch nicht in einem direkten systematischen Zusammenhang mit den soeben angesprochenen Regelungen, weshalb es nicht zwingend erscheint, den Begriff der „(Akten der) Gerichtsverwaltung“ im Kantonsratsgesetz genau gleich zu deuten wie in anderen Gesetzen.

---

<sup>47</sup> Bezeichnend ist, dass im selben Satz von einer umfassenden Aktenherausgabepflicht des Regierungsrats, der kantonalen Verwaltung und der Finanzkontrolle die Rede ist („Herausgabe sämtlicher Akten“). – Umgekehrt kennt die kantonale Gesetzgebung durchaus den (umfassenderen) Begriff der „Gerichtsakten“ (siehe etwa Art. 27 GOG betreffend Archivierung und Akteneinsicht; Art. 10 der Verordnung über das Staatsarchiv vom 18. Oktober 1996 sowie früher Art. 50 sowie Art. 59 ff. der kantonalen ZPO).

<sup>48</sup> Z.B. Art. 77a KV: „Gerichtsverwaltung“ – im Unterschied zu der in Art. 77 Abs. 1 KV genannten Rechtsprechungsaufgabe; vgl. auch Art. 21 und 22 GOG und Art. 76 FHG. – Ähnlich der Begriffsgebrauch in anderen Kantonen und im Bund. Vgl. z.B. Art. 17 Abs. 4 BGG: „Die Verwaltungskommission trägt die Verantwortung für die Gerichtsverwaltung. [...]“ Art. 26 BGG: „Der Generalsekretär oder die Generalsekretärin steht der Gerichtsverwaltung einschliesslich der wissenschaftlichen Dienste vor. [...]“ Vgl. auch Art. 49 des Reglements vom 20. November 2006 für das Bundesgericht (BGerR; SR 173.110.131: Auflistung der Aufgaben des Generalsekretärs als Vorsteher der „Gerichtsverwaltung“.

Die Auslegung von Rechtsnormen ist keine mathematisch-exakte Wissenschaft (vgl. vorne Ziffer III.1.a). Nicht selten sind mehrere Interpretationen vertretbar. Dies gilt auch für die beiden hier erörterten Auslegungshypothesen. Die zur Anwendung einer Norm berufene Instanz – im Falle von Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG in erster Linie die parlamentarische Untersuchungskommission – besitzt einen gewissen Spielraum. Im vorliegenden Fall sprechen m.E. gut Gründe dafür, der an zweiter Stelle erörterten *funktionalen Interpretation* zu folgen, d.h. den Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ *nicht* bloss formal (eng) zu verstehen.

Dabei sollte jedoch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber der Justiz, insbesondere in Gestalt einer parlamentarischen Untersuchungskommission, das gewichtige Rechtsgut der richterlichen Unabhängigkeit auf dem Spiel steht. Die parlamentarische Einflussnahme auf den Gang der Justiz, ja schon der Anschein der Beeinflussung, bedeutet eine Beeinträchtigung der Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit. Da die Einsichtnahme in Gerichtsakten Risiken für die richterliche Unabhängigkeit birgt, ist der Einbezug von Prozessakten zur Aufklärung von Vorwürfen betreffend den geordneten Gang der Justiz (Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung usw.) mit Vorsicht und Zurückhaltung zu praktizieren.

#### d. Fazit

Vor diesem Hintergrund kann zusammenfassend festgehalten werden:

Die Einsichtnahme in fallbezogene Akten gestützt auf Art. 36 KRG ist nicht von vornherein ausgeschlossen. Sie sollte allerdings die – qualifiziert rechtfertigungsbedürftige – Ausnahme sein und auf das Nötigste beschränkt bleiben.<sup>49</sup> Sie sollte mit anderen Worten nur bei ausgewiesenem Bedarf erfolgen und nur, wenn es keinen anderen verlässlichen Weg gibt, um den Vorwurf einer Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung aufzuklären. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes soll auf eine Aktenherausgabe verzichtet werden, wenn die blosser Einsichtnahme genügt. Die Einsichtnahme durch einzelne Beauftragte oder einen Ausschuss ist der Einsichtnahme durch die Gesamtkommission vorzuziehen.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass sich das Problem in der Praxis vielfach nicht in dieser Schärfe zeigen dürfte, weil es gewöhnlich möglich

---

<sup>49</sup> Eine derartige funktional begründete Ausnahme scheint im Ergebnis auch *Kiener*, BVR 1997, S. 404 (Nr. 26), zu befürworten; dies mit Blick auf eine Regelung im Kanton Bern, welche den parlamentarischen Herausgabe- und Einsichtnahmeanspruch – ähnlich wie Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG – auf „Akten der Justizverwaltung“ beschränkt. Vgl. auch *Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Oberaufsicht*, S. 7717.

sein sollte, relevante Informationen auch auf anderen Wegen zu erlangen (beispielsweise durch Einholung eines besonderen Berichts<sup>50</sup> oder durch Befragung<sup>51</sup>).

## 2. Reichweite des Akteneinsichtsrechts der PUK (Fragen 1 und 2)

*Frage 1: Kann die parlamentarische Untersuchungskommission (als Ganzes oder ein Ausschuss davon) Einsicht in folgende Akten bekommen*

*a) in die Akten der Gerichtsverwaltung?*

*b) in sämtliche Akten des konkreten Falles?*

*Frage 2: Welches sind die Grenzen dieser Einsicht bezogen auf die*

*a) Akten der Gerichtsverwaltung?*

*b) Akten des konkreten Falles?*

Die *Fragen 1 a) und 2 a)* können gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wie folgt beantwortet werden:

Die parlamentarische Untersuchungskommission als ganze – gegebenenfalls ein von der PUK eingesetzter Ausschuss (vgl. Ziffer II.6) – kann gestützt auf Art. 36 KRG die Herausgabe der Akten der Gerichtsverwaltung verlangen. Darin eingeschlossen ist auch das Recht, in diese Akten Einsicht zu nehmen.

Das Recht auf Herausgabe von Akten der Gerichtsverwaltung bzw. auf Akteneinsicht findet seine *Grenze* im *Auftrag* der parlamentarischen Untersuchungskommission, dies in zweifacher Weise:

- allgemein: durch den Rahmen, welcher der parlamentarische Untersuchungskommission als Organ der parlamentarischen *Oberaufsicht* generell gesetzt ist (Art. 70 Ziffer 3 KV; vgl. Ziffer II.4);

---

<sup>50</sup> Allgemein dazu § 34e Abs. 2 des Zürcher Kantonsratsgesetzes mit Blick auf Aufsichtskommissionen: „Soweit es [...] aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann [...] die zuständige oberste Justizbehörde [...] an Stelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten.“

<sup>51</sup> Die Gefahr einer Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit ist hier zwar geringer, jedoch nicht von vornherein gebannt. Vgl. hinten Ziffer III.8.

- spezifisch: durch den konkreten Untersuchungsauftrag, wie er im – noch nicht vorliegenden – kantonsrätlichen Einsetzungsbeschluss umschrieben sein wird.

Das Amtsgeheimnis steht der Herausgabe bzw. Einsichtnahme nicht entgegen (vgl. auch hinten Ziffern III.7 und III.9). Die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission (sowie weitere an den Arbeiten der PUK beteiligte Personen) sind ihrerseits an das Amtsgeheimnis gebunden, soweit sie Kenntnis von Tatsachen bzw. Akten erhalten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen (Art. 45 KRG). Auf diese Weise werden allenfalls berührte Persönlichkeitsrechte geschützt (vgl. auch hinten Ziffer III.7). Allfälligen Befangenheiten bzw. Interessenkonflikten usw., die bei der Einsichtnahme in Gerichtsakten entstehen könnten, ist Rechnung zu tragen:

- vorbeugend bei der Einsetzung der parlamentarischen Untersuchungskommission (Art. 26 KRG: „Vermeiden von Befangenheit“)
- beziehungsweise im Einzelfall (Art. 8 KRG: „Ausstand“).

Die *Fragen 1 b) und 2 b)* können gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wie folgt beantwortet werden:

Das Recht der parlamentarischen Untersuchungskommission auf Aktenherausgabe bzw. Akteneinsicht umfasst grundsätzlich nicht die konkreten Fallakten (vgl. vorne Ziffer III.1). Im Sinne einer Ausnahme ist der (zurzeit hypothetische) Fall vorzubehalten, dass es keinen anderen Weg gibt, ein Vorkommnis von grosser Tragweite, das den geordneten Geschäftsgang der Justiz betrifft, aufzuklären (Aufklärung von Vorwürfen betreffend Missachtung elementarer Verfahrensgrundsätze: Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot, rechtsgleicher Zugang zur Justiz).

*Grenzen* ergeben sich auch hier aus dem – begrenzten – allgemeinen Auftrag der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Justiz (äusserer Geschäftsgang; nicht eigentliche Rechtsprechungstätigkeit) sowie aus dem spezifischen Mandat der Untersuchungskommission.

Es obliegt der parlamentarischen Untersuchungskommission, durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass nur die für diesen begrenzten Zweck erforderlichen Akten aus den Fallakten herangezogen werden. Im Interesse der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit (Vermeidung des Anscheins der Einflussnahme) empfiehlt es sich, behutsam vorzugehen und die Einsichtnahme auf einen möglichst kleinen Personenkreis zu beschränken.

Eine Möglichkeit besteht darin, dass bei der Ermittlung des Sachverhalts nicht (oder doch nicht durchwegs) die Gesamtkommission aktiv wird, sondern ein Ausschuss oder ein Beauftragter. Auf diese Weise kann die Ein-

sichtnahme in Gerichtsakten auf wenige Personen beschränkt bleiben, was sowohl unter dem Blickwinkel der richterlichen Unabhängigkeit (Gefahr der Beeinflussung oder auch nur des Anscheins der Beeinflussung) als auch unter jenem des Persönlichkeitsschutzes (betroffene Private) vorteilhaft sein kann. Der Nachteil dabei wäre, dass nicht alle Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission genau denselben Kenntnisstand besitzen (aus eigener Anschauung). Dieser Nachteil dürfte aber gewöhnlich nicht sonderlich schwer wiegen. Dies scheint jedenfalls die Auffassung des Bundesgesetzgebers zu sein, der im Rahmen der Bestimmungen über die parlamentarische Untersuchungskommission die Institution des Untersuchungsbeauftragten vorsieht (Art. 166 ParlG).<sup>52</sup> Im Kanton Schwyz hat die als Untersuchungskommission agierende Rechts- und Justizkommission im Frühjahr 2009 einen Experten beauftragt, die Untersuchung im Sinne des PUK-Mandats durchzuführen und darüber Bericht zu erstatten.<sup>53</sup>

### **3. Einblick in Gerichtsverwaltungs- und Fallakten zwecks Beurteilung der Verfahrensdauer und der Verfahrensabläufe (Frage 3)**

*Frage 3: Kann die parlamentarische Untersuchungskommission (als Ganzes oder ein Ausschuss davon) zwecks Beurteilung der Verfahrensdauer und Verfahrensabläufe Einblick in die Gerichtsverwaltungsakten sowie die Akten des konkreten Falles nehmen?*

Das Recht der parlamentarischen Untersuchungskommission (gegebenenfalls: eines PUK-Ausschusses) auf Aktenherausgabe bzw. Akteneinsicht umfasst auch den Einblick in *Gerichtsverwaltungsakten* mit dem Ziel einer *Beurteilung der Verfahrensdauer und Verfahrensabläufe*.

Was die Frage nach den *Akten des konkreten Falles* angeht, so kann auf das vorne Gesagte verwiesen werden (vgl. Ziffer III.1.d sowie III.2.). Ein Anspruch auf Aktenherausgabe bzw. Akteneinsicht wäre im Sinne einer qualifizierten (heute hypothetischen) Ausnahme dann zu bejahen, wenn es sich herausstellen sollte, dass es keinen anderen Weg gibt, ein Vorkommnis von

---

<sup>52</sup> Ähnliches gilt im Bereich der laufenden Oberaufsicht, wo neben den relativ grossen Geschäftsprüfungskommissionen eine sechsköpfige besondere Delegation mit erweiterten Informationsrechten und Befugnissen (GPDel) besteht (Art. 53 und 154 ParlG).

<sup>53</sup> Vgl. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission an den Kantonsrat, „Verzögerte Übermittlung von Daten der Telefonüberwachung in einem Tötungsfall“ (vom 18. September 2009), Ziffer 1.

grosser Tragweite aufzuklären, das den geordneten Gang der Justiz betrifft (Gerichtsverwaltung im vorne definierten Sinn; vgl. Ziffer III.1.).

#### **4. Aushändigung von Fallakten an die PUK (Frage 4)**

*Frage 4: Dürfen folgende Behörden ohne Einwilligung der Prozessparteien die Akten der Gerichtsverwaltung sowie die Akten des Falles der parlamentarischen Untersuchungskommission oder einem Ausschuss davon aushändigen bzw. Einsicht gewähren?*

*a) Die Gerichtsbehörden (sämtliche Instanzen)*

*b) Der Regierungsrat (als Entscheidungsträger bei der Schadenersatzforderung)*

*c) Die Staatsanwaltschaft*

#### Vorbemerkungen

Neben den Gerichtsbehörden sind in Frage 4 auch der Regierungsrat und die Staatsanwaltschaft angesprochen. Grund dafür sind

- ein (bereits abgeschlossenes) Verfahren betreffend Schadenersatzforderung im Gefolge des anlassgebenden Falls sowie
- ein (noch nicht rechtskräftig abgeschlossenes) Strafverfahren betreffend Amtsgeheimnisverletzung, das in einem entfernten Sinne mit dem anlassgebenden Fall zu tun hat.<sup>54</sup>

In Frage 4 geht es um ein „Dürfen“, nämlich um die Frage, welche Akten (Informationen) die angesprochenen Justiz- bzw. Exekutivbehörden der parlamentarischen Untersuchungskommission *aushändigen dürfen, ohne eine Rechtsverletzung zu begehen*. Diese Fragestellung ist sehr facettenreich und kann im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht nach allen Richtungen hin vollständig ausgeleuchtet werden. Es wird im Folgenden in erster Linie darum gehen, die jeweilige Problemstellung herauszuschälen sowie Kriterien für die Problemlösung zu nennen.

Eine Hauptschwierigkeit liegt darin, dass es zu der hier aufgeworfenen Frage des „Dürfens“ keine Vorschriften gibt, aus denen man die Befugnisse

---

<sup>54</sup> Verfahrensstand gemäss mündlicher Auskunft von Frau Frunz (Ratssekretärin) vom 30. Oktober 2012.

der genannten Behörden (a–c) im Zusammenhang mit einer parlamentarischen Untersuchung ohne weiteres direkt ablesen könnte.

Die hier zu klärende Fragestellung unterscheidet sich von jener betreffend das „Müssen“ (als Gegenstück zum Herausgabe- bzw. Einsichtnahmeanspruch der parlamentarischen Untersuchungskommission), um das es in den Fragen 1–3 ging (vgl. Ziffern III.1–3). Dies zeigt sich unter anderem im folgenden Punkt:

- Im Zusammenhang mit den (Informations-)Ansprüchen der parlamentarischen Untersuchungskommission wurden die Grenzen erörtert, die dem „Müssen“ gezogen sind.
- Aus einem „Nicht-Müssen“ der fraglichen Behörden (Gerichtsbehörden, Regierungsrat, Staatsanwaltschaft) ergibt sich allerdings nicht automatisch ein „Dürfen“ dieser Behörden.

Vielmehr sind weitere rechtliche Faktoren zu berücksichtigen. Solche weitere Faktoren können beispielsweise sein:

- Verfahrensvorschriften im Bereich der Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechtspflege (insbesondere im Falle laufender Verfahren),
- Verfassungsgarantien und -prinzipien wie die richterliche Unabhängigkeit oder der Gewaltenteilungsgrundsatz,
- Vorgaben des Datenschutzes<sup>55</sup> oder des sonstigen öffentlich-rechtlichen Persönlichkeitsschutzes, denen die genannten Behörden unterliegen.

Die Aufzählung der möglichen weiteren rechtlichen Faktoren macht deutlich, dass die Ausgangslage und die Rechtslage sich in den drei zu untersuchenden Konstellationen unterschiedlich darstellt, weshalb nachstehend eine getrennte Behandlung angezeigt ist.<sup>56</sup>

Es bietet sich indes an, vorweg einige gemeinsame Punkte festzuhalten:

---

<sup>55</sup> Das kantonale Gesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz) vom 25. Januar 2008 (GDB 137.1) erfasst grundsätzlich alle kantonalen und kommunalen Behörden (Art. 1), d.h. auch den Regierungsrat, die Staatsanwaltschaft und die Gerichte. Ausgeklammert werden (u.a.) hängige Verfahren der Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechtspflege. Vorbehalten sind sodann bestimmte Spezialregeln, u.a. für Gerichtsakten.

<sup>56</sup> Allen Konstellationen gemeinsam ist auch die Frage, welche Informationen die parlamentarische Untersuchungskommission *entgegennehmen darf* und zur Grundlage ihrer Arbeit (Sachverhaltsermittlung, politische Bewertung) machen darf. Vgl. dazu hinten Ziffer III.8.

- Die Herausgabe bzw. Einsichtsgewährung steht *nicht im Belieben* der jeweiligen Behörde.<sup>57</sup> Die Herausgabe bzw. Einsichtsgewährung muss entweder durch eine entsprechende Pflicht geboten sein („Müssen“; vgl. dazu die Ziffern III.1–3) oder aber der Erfüllung der eigenen Aufgabe dienen („Dürfen“, eventuell „Müssen“) oder zumindest durch eine Ermächtigung gedeckt sein („Dürfen“).<sup>58</sup> Im Zusammenhang mit dem „Dürfen“ kann ein unter Umständen erhebliches Ermessen bestehen bzw. eine Abwägung notwendig sein.
- „Nicht-Müssen“ (Fehlen einer Pflicht zur Einsichtsgewährung bzw. zur Aktenherausgabe) heisst nicht automatisch „Dürfen“ (vgl. oben).
- Es gibt *keine allgemeine Regel*, wonach Akten nur mit Einwilligung der Betroffenen (hier der Prozessparteien) an eine parlamentarische Untersuchungskommission herausgegeben bzw. zur Einsichtnahme offengelegt werden dürfen.<sup>59</sup> Eine derartige Voraussetzung (Einverständnis der Prozessparteien) könnte allenfalls punktuell aus einschlägigen Spezialvorschriften resultieren. Solche sind allerdings hier, soweit ersichtlich, nicht im Spiel.
- Wenn *persönliche Daten* betroffen sind, so sind aus *verfassungsrechtlichen Gründen* (grundrechtlicher Persönlichkeitsschutz: Art. 13 BV bzw. Art. 8 EMRK) – d.h. unabhängig davon, ob ein Schutz durch die konkrete Datenschutz-Gesetzgebung besteht oder nicht – gewisse verfassungsrechtliche Leitplanken zu beachten.<sup>60</sup> Dazu gehört unter anderem der *Grundsatz der Zweckbindung*: Personendaten dürfen prinzipiell nur zu jenem Zweck verwendet wer-

---

<sup>57</sup> Auch die Entgegennahme von Informationen steht nicht im Belieben der parlamentarischen Untersuchungskommission. Vgl. dazu Ziffer III.8.

<sup>58</sup> Nicht näher untersucht wird hier die Frage, wer abschliessend darüber entscheiden kann, ob (im Falle des „Dürfens“) Akten herausgegeben werden. Im Bereich der Justiz wie im Bereich der Strafverfolgungsbehörden könnte sich beispielsweise die Frage stellen, ob bzw. inwieweit sich die jeweilige Aufsichtsbehörde einschalten kann und allenfalls aufsichtsrechtliche Vorgaben machen kann.

<sup>59</sup> Zur Illustration: Sowohl die PUK EJPD als auch die GPDel konnten bzw. können heute in Staatsschutzakten Einsicht nehmen, obwohl dabei (auch) Persönlichkeitsrechte Privater im Spiel sind. Die Einwilligung Betroffener ist, mangels gegenteiliger Spezialvorschriften, nicht vorausgesetzt.

<sup>60</sup> Vgl. dazu *Rainer J. Schweizer*, in: St.Galler Kommentar, Art. 13, Rz. 44, sowie *Eva Maria Belser*, in: Dies./Astrid Epiney/Bernhard Waldmann (Hrsg.), *Datenschutzrecht. Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern 2011, §§ 5 ff. (je mit weiteren Hinweisen).

den, für den sie legitimerweise erhoben wurden. Der Grundsatz der Zweckbindung gilt nicht absolut. Eine Weitergabe von Personendaten, die eine Zweckänderung bewirkt, ist nicht ausgeschlossen. Sie muss sich jedoch, soweit der grundrechtliche Persönlichkeitsschutz tangiert ist, auf eine gesetzliche Grundlage stützen können, einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein. Hier bestätigt sich, dass ein „Dürfen“ (Herausgabe bzw. Einsichtsgewährung) im Falle persönlichkeitsrelevanter Informationen nur bejaht werden kann, wenn eine entsprechende *gesetzliche* Pflicht besteht („Müssen“) oder die Weitergabe in Erfüllung der eigenen *gesetzlichen* Aufgaben erfolgt oder zumindest durch eine *gesetzliche* Ermächtigung gedeckt ist.

In allen drei Konstellationen (Gerichtsbehörden, Regierungsrat, Staatsanwaltschaft) ist von entscheidender Bedeutung, welche *Stellung der fraglichen Behörde* – beziehungsweise des dort anhängigen oder abgeschlossenen Verfahrens (und der entsprechenden Akten) – im Verhältnis zum parlamentarischen Untersuchungsverfahren zukommt. Theoretisch betrachtet, kommen etwa in Betracht:

- Das Mandat der parlamentarischen Untersuchungskommission umfasst (auch) die Tätigkeit der fragliche(n) Behörde(n). Mit anderen Worten: Das dortige Geschehen gehört zu den Vorkommnissen von grosser Tragweite, die von der parlamentarischen Untersuchungskommission untersucht werden sollen (Art. 35 Abs. 1 KRG).

- Die fragliche(n) Behörde(n) führen oder führten ein „andere[s] rechtlich geordnete[s] Verfahren“ – im Sinne von Art. 35 Abs. 3 KRG – durch.

Mit diesem Passus dürften in erster Linie Verfahren angesprochen sein, die – *mehr oder weniger parallel* zur parlamentarischen Untersuchung – ebenfalls dazu dienen, die besonderen Vorkommnisse aufzuarbeiten. Gegenstand solcher „Parallelverfahren“ oder „konkurrierender Verfahren“<sup>61</sup> könnten z.B. sein: zivil- oder verwaltungsgerichtliche Verfahren, Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen, Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen<sup>62</sup>, aufsichtsrechtliche Verfahren innerhalb der Justiz usw.

- Denkbar wäre weiter auch, dass weder das eine noch das andere der Fall ist und dass sich die angesprochenen Behörden somit in einer

---

<sup>61</sup> Dazu eingehend *Baruh*, S. 303 ff., wo beide Begriffe verwendet werden („procédures concurrentes“ bzw. „procédures parallèles“).

<sup>62</sup> Vgl. auch die Aufzählung solcher anderer Verfahren in Art. 171 ParlG (parlamentarische Untersuchungskommission im Bund).

gewissermassen „neutralen“ Position gegenüber der parlamentarischen Untersuchung befinden.

Im ersten und im dritten Fall kommen die Regeln gemäss Art. 35 ff. KRG zur Anwendung samt den geschriebenen und ungeschriebenen Begrenzungen (siehe vorne Ziffern III.1–3). Damit tritt die Frage des „Müssens“ in den Vordergrund; jene des „Dürfens“ rückt in den Hintergrund bzw. wird verdrängt.

Weniger klar ist die Ausgangslage bei einer Qualifizierung als „paralleles“ oder „konkurrierendes“ Verfahren. In diesem Fall kommt die Frage ins Spiel, ob und gegebenenfalls inwieweit für den Informationsfluss zwischen den Behörden die Regeln der *Rechts- bzw. Amtshilfe* massgeblich sind.

Der Gesetzgebung des Kantons Obwalden lässt sich, soweit ersichtlich, keine eindeutige Antwort auf diese „Konkurrenz“-Frage entnehmen. Auch Praxis und Lehre helfen (nach dem heutigen Stand) nur bedingt weiter.

Allgemein scheint eine gewisse Tendenz zu bestehen, die Regeln der Rechts- bzw. Amtshilfe als massgeblich anzusehen<sup>63</sup> – mit der Konsequenz, dass die *ersuchte* Behörde nach den für sie geltenden Rechts- bzw. Amtshilferegeln über die Aktenherausgabe bzw. Einsichtnahme zu entscheiden hat. „Herrin“ des (Herausgabe- bzw. Einsichtnahme-) Verfahrens ist in diesem Fall (anders als im Falle des „Müssens“) *nicht* die parlamentarische Untersuchungskommission, sondern die ersuchte Behörde.

Für diesen Lösungsansatz spricht, dass ein *laufendes* Parallelverfahren nicht der Beeinflussung durch ein parlamentarisches Gremium ausgesetzt sein soll und dass auch kein entsprechender Anschein entstehen soll. Mit dem rechtskräftigen Abschluss des „parallelen“ (oder „konkurrierenden“) Verfahrens ist die Gefahr einer Beeinträchtigung nicht mehr dieselbe. Welche rechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben, dürfte sich kaum oder doch nur sehr schwer auf einen allgemeinen Nenner bringen lassen.

Angesichts dieses komplexen rechtlichen Hintergrunds wird deutlich, dass es im Rahmen der folgenden Erörterungen nicht möglich sein wird, alle erdenklichen Facetten der Fragestellung auszuleuchten.

#### a. Gerichtsbehörden

Soweit es um Akten der Gerichtsverwaltung im oben erörterten Sinne geht (Ziffern III.1), sind die Gerichte zur Herausgabe bzw. zur Gewährung von Einsicht verpflichtet. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob die Prozessparteien einwilligen oder nicht.

---

<sup>63</sup> Vgl. *Baruh*, S. 303 ff., 331 f.

Die Pflicht zur Herausgabe bzw. zur Gewährung von Einsicht besteht allerdings nur in den allgemeinen Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. Ziffer II.4) und in den Grenzen des spezifischen Mandats der parlamentarischen Untersuchungskommission (vgl. Ziffer II.6).

*Jenseits* dieser Grenzen besteht grundsätzlich kein legitimes Informationsbedürfnis der parlamentarischen Untersuchungskommission. *Innerhalb* dieser Grenzen besteht dagegen grundsätzlich eine Herausgabe- bzw. Einsichtsgewährungspflicht („Müssen“). Somit kann sich allenfalls ausserhalb dieser Grenzen die Frage des (blosses) „Dürfens“ stellen. Da hier ein legitimes Informationsbedürfnis der parlamentarischen Untersuchungskommission fraglich erscheint, bleibt im Grunde für ein blosses „Dürfen“ der Gerichtsbehörden kein Raum. Wie erwähnt, steht die Herausgabe bzw. Einsichtsgewährung nicht im Belieben der jeweiligen Behörde. Daher müsste die Herausgabe bzw. Einsichtsgewährung jenseits des „Müssens“ der Erfüllung eigener Aufgaben dienen oder zumindest durch eine Ermächtigung gedeckt sein („Dürfen“).

Entsprechende gesetzliche Regelungen müssten *verfassungskonform ausgelegt und angewendet* werden. Zu den Verfassungsvorgaben, die Beachtung erheischen, gehört insbesondere der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit. Dieser verlangt von den Gerichtsbehörden, dass sogar der blosse Anschein fehlender Unabhängigkeit vermieden wird. Unter diesen Umständen steht es den Gerichtsbehörden jedenfalls nicht zu, der parlamentarischen Untersuchungskommission freiwillig beliebige Akten der Gerichtsverwaltung auszuhändigen oder Fallakten, die nichts mit dem konkreten Untersuchungsmandat zu tun haben bzw. die den Rahmen der Oberaufsicht sprengen (weil sie keinen Aufschluss über den äusseren Geschäftsgang geben).

Von einem „Dürfen“ kann bestenfalls in einem stark eingeschränkten Sinne gesprochen werden. So könnte ein „Dürfen“ allenfalls dann in Betracht fallen, wenn die parlamentarische Untersuchungskommission einen Herausgabe- bzw. Einsichtnahmeanspruch geltend machen könnte, dies aber noch nicht getan hat – beispielsweise weil sie von der Existenz des Aktenstücks (noch) keine Kenntnis hat. Mit einer Aushändigung seitens der Gerichtsbehörde würde hier gewissermassen vorauseilend die Herausgabepflicht gegenüber der parlamentarischen Untersuchungskommission erfüllt.

Wie wahrscheinlich und bedeutsam diese Konstellation in der Praxis ist, lässt sich schwer abschätzen. Ein Blick auf Art. 37 KRG zeigt, dass es in der fraglichen Konstellation auch einen anderen Weg gibt: Gemäss dieser Bestimmung sind (auch) Mitglieder der Gerichte sowie Personen aus der Gerichtsverwaltung gehalten, allfällige *Akten zu nennen*, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen. Damit soll es der parlamentarischen

Untersuchungskommission ermöglicht werden, das Bestehen eines Herausgabe- bzw. Einsichtnahmeanspruchs zu prüfen und zu beurteilen, wie gross ihr eigenes Interesse am fraglichen Aktenstück ist.

Abschliessend ist auf einen Sonderfall hinzuweisen, der allenfalls mit einem „Dürfen“ einhergehen könnte. Der Begriff „Akten der Gerichtsverwaltung“ umfasst grundsätzlich auch jene Akten, die das Obergericht im Rahmen der Ausübung seiner Aufsichtsaufgabe gegenüber den unteren Justizbehörden erstellt bzw. erhält (vgl. auch Ziffer III.1). Handelt es sich um ein abgeschlossenes aufsichtsrechtliches Geschäft, so müssten die einschlägigen Akten für die parlamentarische Untersuchungskommission grundsätzlich schon nach den allgemeinen Regeln zugänglich sein (Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG). Anders kann es sich verhalten, wenn ein justizinternes Aufsichtsverfahren *noch im Gang* ist. Hier können es der Grundsatz der Subsidiarität der Oberaufsicht und die Wahrung der Entscheidungsfreiheit und Funktionsfähigkeit der Aufsichtsinstanz gebieten, dass die parlamentarische Untersuchung auf ein noch nicht abgeschlossenes aufsichtsrechtliches „Parallelverfahren“ Rücksicht nimmt (um nicht den Eindruck zu erwecken, dass die justizinterne Aufsicht durch das parlamentarische Verfahren beeinflusst wird). Umgekehrt kann man es der justizinternen Aufsichtsbehörde (Obergericht) in einem derartigen Fall wohl zugestehen, in eigener Verantwortung zu entscheiden, ob trotz laufendem Aufsichtsverfahren bestimmte Akten bereits der parlamentarischen Untersuchungskommission ausgehändigt werden.

## b. Regierungsrat

Im Falle des Regierungsrats als Entscheidungsträger bei der Schadenersatzforderung ist die Ausgangslage grundsätzlich vergleichbar. Es gibt jedoch einige Unterschiede, die sich auf die Frage des „Dürfens“ auswirken.

So unterliegen gemäss Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG *sämtliche* Akten des Regierungsrats der Herausgabepflicht. Der Bereich des „Müssens“ ist somit sehr weit gesteckt. Für ein blosses „Dürfen“ besteht kaum Raum.

Beim „Müssen“ kann es zu Abstrichen kommen, wenn die Aufgabenerfüllung und Entscheidungsfreiheit des Regierungsrats auf dem Spiel stehen. Auch wenn der Regierungsrat nicht durch den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit erfasst und geschützt wird, so gilt es doch auch hier den Grundsatz der Gewaltenteilung zu wahren und die eigenverantwortliche Durchführung von Verfahren zu schützen. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass die parlamentarische Untersuchung auf ein „Parallelverfahren“ vor dem Regierungsrat – als das ein Verfahren betreffend Schadenersatzforderung unter Umständen eingestuft werden kann – einwirkt und dessen Ergebnis beeinflusst oder nachträglich korrigieren will. Umgekehrt wird man es dem Regierungsrat – ähnlich wie dem Obergericht (als justizinterne

Aufsichtsbehörde) – wohl zugestehen können, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, ob Akten eines solchen „Parallelverfahrens“ der parlamentarischen Untersuchungskommission ausgehändigt werden.

### c. Staatsanwaltschaft

Vergleichbar und doch wiederum in einigen Punkten verschieden ist die Situation im Falle der Staatsanwaltschaft.

Die Staatsanwaltschaft gehört im Kanton Obwalden organisatorisch zur Staatsverwaltung. Sie untersteht administrativ der Aufsicht des Regierungsrats und im Übrigen der Aufsicht durch das Obergericht.<sup>64</sup> Hier kommt eine gewisse „Zwischenstellung“ und „Justiznähe“ der Staatsanwaltschaft zum Ausdruck.<sup>65</sup>

Der Herausgabeanspruch der parlamentarischen Untersuchungskommission gemäss Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG erfasst grundsätzlich auch die Akten der Staatsanwaltschaft. Anders als bei den Gerichtsbehörden muss bei der Ausübung der gesetzlichen Informationsrechte hier nicht spezifisch auf die richterliche Unabhängigkeit Rücksicht genommen werden. Schutzwürdig und schutzbedürftig ist jedoch die Unabhängigkeit bzw. Funktionsfähigkeit der Strafverfolgung, dies auch gegenüber der Einflussnahme durch ein Gremium, das einer politischen Behörde (Parlament) zugehört. Im Falle eines laufenden Strafverfahrens wird daher der Herausgabeanspruch der parlamentarischen Untersuchungskommission gewöhnlich zurücktreten müssen.

Umgekehrt wird man es der Staatsanwaltschaft – ähnlich wie dem Regierungsrat – wohl prinzipiell zugestehen können, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, ob Akten aus einem noch nicht abgeschlossenen Verfahrens der parlamentarischen Untersuchungskommission ausgehändigt werden können, wenn der strafrechtliche *Untersuchungszweck nicht gefährdet* wird und *kein Anschein der Beeinflussung* seitens des Parlaments entsteht. In der Praxis gibt es Beispielsfälle dafür, dass parlamentarische Untersuchungskommissionen Einsicht in die Akten laufender Strafuntersuchungen nehmen konnten.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. Art. 19 GOG.

<sup>65</sup> Allgemein *Mettler*, Staatsanwaltschaft. Vgl. auch *Biaggini*, Rechtsgutachten GPK-N, Ziffer II.3 und III.2.

<sup>66</sup> Aus dem Bericht der PUK-BVK des Kantons Zürich geht hervor, dass zwischen der PUK und der Staatsanwaltschaft „vereinbart [wurde], dass die PUK BVK Einsicht in die Strafakten nehmen und – soweit relevant – beiziehen könne“ (a.a.O., Ziffer 2.4.2). – Bedauerlicherweise geht aus dem Bericht nicht hervor, auf welche rechtliche (gesetzliche) Grundlage sich diese „Kooperation“ stützte. Vgl. auch *Baruh*, S. 332.

Aus den – notgedrungen etwas summarischen – Ausführungen zu Frage 4 wird deutlich, dass bei den hier interessierenden Behörden (Gerichtsbehörden, Regierungsrat, Staatsanwaltschaft) ein echtes „Dürfen“ wohl eher die Ausnahme ist. Einem eigentlichen „Dürfen“ begegnet man in erster Linie bei jenen Privaten (Drittpersonen), die über Informationen (Akten) verfügen, die für die parlamentarische Untersuchungskommission von Interesse sind, jedoch nicht zur Aussage und Aktenherausgabe verpflichtet sind (vgl. Ziffer III.6).

## **5. Rechtsstellung der Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls (Frage 5)**

*Frage 5: Was ist die rechtliche Stellung der Prozessparteien des zivilrechtlichen Falles?*

Die rechtliche Stellung der Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls im Rahmen der parlamentarischen Untersuchung ergibt sich im Wesentlichen aus dem Gesetzesabschnitt über die „Parlamentarische Untersuchungskommission“ (Art. 35–40 KRG). Ob und gegebenenfalls in welcher Weise im Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission Art. 29 BV („Allgemeine Verfahrensgarantien“) zur Anwendung kommt, der unter anderem den „Parteien“ eines Verfahrens „Anspruch auf rechtliches Gehör“ gibt, kann offen bleiben.<sup>67</sup> Denn die einschlägigen Vorschriften des Kantonsratsgesetzes tragen dem Grundgedanken der genannten Verfassungsbestimmung grundsätzlich Rechnung.

Eine parlamentarische Untersuchung kann sich unter Umständen (ganz oder vorwiegend) gegen bestimmte Personen richten (vgl. Art. 36 Abs. 3 KRG). Dabei geht es stets um Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden oder bekleidet haben oder im Dienst des Gemeinwesens stehen oder gestanden haben. Die parlamentarische Untersuchung darf sich mit anderen Worten *nicht gegen Private richten*, denn damit würde sich die Untersu-

---

<sup>67</sup> Die Bestimmung findet gemäss ihrem Wortlaut auf „Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen“ Anwendung. Von Verfahren vor parlamentarischen Instanzen ist nicht die Rede. Es sprechen gute Gründe dafür, dass die Garantien des Art. 29 BV für *alle* staatlichen Verfahren gelten, in denen es um individuelle Rechte und Pflichten geht, d.h. unter Umständen auch in Verfahren vor parlamentarischen Instanzen (vgl. *Biaggini*, Komm. BV, N zu Art. 29, m.w.H.). – Zur Kontroverse in der Rechtslehre vgl. die Hinweise bei *Baruh*, S. 179 ff.

chung ausserhalb der Zuständigkeiten des Kantonsrats bewegen und damit den Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht sprengen (Art. 35 Abs. 1 KRG; vgl. auch vorne Ziffer II.3).

Die Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls – gegebenenfalls auch deren Prozessvertreter im fraglichen Zivilverfahren (was im Folgenden nicht mehr eigens erwähnt wird) – können allerdings in der Rolle von *Drittpersonen* in eine Untersuchung involviert sein (vgl. Art. 38 Abs. 1 KRG).

Die Vorschrift, wonach eine Person, gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet, nur als Auskunftsperson (nicht als Zeuge) befragt werden kann (Art. 36 Abs. 3 KRG), gelangt somit auf die Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls nicht zur Anwendung. Eine Anhörung der Prozessparteien vor Einsetzung der parlamentarische Untersuchungskommission ist nicht vorgesehen (Art. 35 Abs. 2 KRG) und nicht erforderlich.

Die Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls können unter Umständen einen Beitrag zur Sachverhaltsklärung und Beschaffung von Beurteilungsgrundlagen leisten, indem sie

- als „Privatpersonen“ im Sinne von Art. 36 Abs. 2 Bst. c KRG um mündliche oder schriftliche Auskünfte gebeten werden (vgl. auch hinten Ziffer III.6);
- als Auskunftspersonen befragt werden (Art. 36 Abs. 2 Bst. b KRG);
- als Zeugen einvernommen werden (Art. 36 Abs. 2 Bst. a KRG)<sup>68</sup>; in dieser Eigenschaft können sie zur Herausgabe von Akten verpflichtet werden.<sup>69</sup>

Die Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls unterliegen *nicht* den besonderen Auskunftspflichten gemäss Art. 37 KRG und somit auch nicht der dort statuierten Verpflichtung, „wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie allfällige Akten zu nennen“.<sup>70</sup>

Gemäss Art. 38 Abs. 3 KRG ist jenen „Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden“, Gelegenheit zu geben, sich nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Kantonsrat vor der Untersuchungskommission zu äussern. Da es nicht zum Auftrag der parlamentarischen Oberaufsicht – und damit auch nicht einer parlamentarischen Untersuchungskommission – gehört, Vorwürfe gegenüber Privatpersonen zu erheben bzw. aufzuklären, findet diese Bestimmung auf die Prozesspar-

---

<sup>68</sup> Inwieweit hierbei allenfalls Zeugnisverweigerungsgründe bestehen, kann hier nicht vertieft werden.

<sup>69</sup> Auskunftspersonen sind demgegenüber nicht zur Herausgabe von Akten verpflichtet.

<sup>70</sup> Die Wahrheitspflicht besteht jedoch im Falle einer Einvernahme als Zeuge.

teilen des zivilrechtlichen Falls an sich keine Anwendung. Es kann gleichwohl ratsam sein, den Prozessparteien vor der Berichterstattung an den Kantonsrat eine Äusserungsmöglichkeit einzuräumen, wenn und soweit sie von der Berichterstattung betroffen sind. Dies gilt jedenfalls dann, wenn ihre verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsrechte tangiert sind (vgl. auch Ziffer III.8).

Nicht abschliessend beurteilt werden kann aus heutiger Sicht, ob beziehungsweise inwieweit die Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls als „Betroffene“ im Sinne von Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 KRG zu gelten haben. Diesen Betroffenen gesteht das Gesetz im Rahmen der Sachverhaltsermittlung bestimmte (Anwesenheits-, Frage-, Einsichtnahme- usw.) Rechte zu. Die Stellung des „Betroffenen“ kann *auch Drittpersonen* zukommen, „die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind“. Das Wort „Interessen“ wird hier in einer allgemeinen Weise verwendet. Es muss sich mit anderen Worten nicht zwingend um Gesichtspunkte handeln, die in einem direkten Zusammenhang mit dem Untersuchungsziel stehen (Aufklärung von Vorwürfen). Es kann sich auch um sonstige private Interessen handeln, etwa betreffend den Schutz der Persönlichkeit (vgl. auch Ziffer III.8). Voraussetzung ist immerhin, dass diese privaten Interessen „*durch* die Untersuchung“ tangiert werden.<sup>71</sup>

Ob eine unmittelbare Betroffenheit im Sinne von Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 KRG bei den Prozessparteien des zivilrechtlichen Falls gegeben ist, wird zu gegebener Zeit im Einzelfall zu prüfen sein.

## **6. Auskunftspflichten ehemaliger Behördenmitglieder und Dritter (Frage 6)**

*Frage 6: Inwieweit kann man ehemalige Behördenmitglieder und auch Drittpersonen im Rahmen der PUK befragen und inwieweit sind sie verpflichtet Auskunft zu geben?*

Ehemalige Behördenmitglieder und Drittpersonen können von einer parlamentarischen Untersuchungskommission für eine Befragung aufgeboten werden und haben dieser Aufforderung Folge zu leisten, d.h. vor der parlamentarischen Untersuchungskommission zu erscheinen.<sup>72</sup> Dies ergibt sich

---

<sup>71</sup> Zur Deutung einer ähnlichen Vorschrift im Kanton Zürich vgl. PUK BVK, Bericht vom 11. September 2012, Ziffer 2.3.5.

<sup>72</sup> Vgl. *Baruh*, S. 150.

zwar nicht ausdrücklich aus dem Kantonsratsgesetz, lässt sich jedoch den einschlägigen Bestimmungen gestützt auf die anerkannten Regeln der Auslegung entnehmen und entspricht wohl auch der PUK-Praxis in anderen Kantonen.

Eine andere Frage ist, ob ehemalige Behördenmitglieder und Drittpersonen vor der Untersuchungskommission zur Aussage verpflichtet sind und ob sie dabei zur Wahrheit verpflichtet sind.

Wieder eine andere Frage ist, welche Fragen eine parlamentarische Untersuchungskommission ehemaligen Behördenmitgliedern (insb. ehemaligen Gerichtsmitgliedern) oder privaten Drittpersonen stellen darf. Dabei geht es um die – allgemeinen und besonderen – *Grenzen der Befugnisse* einer parlamentarischen Untersuchungskommission – hier insbesondere gegenüber der Justiz (Stichwort richterliche Unabhängigkeit). Die Frage der Grenzen wird an dieser Stelle nicht erneut aufgegriffen und vertieft (vgl. allgemein dazu vorne Ziffer II.4 sowie hinten Ziffer III.8 betreffend Grenzen bei der Befragung bzw. Berücksichtigung mündlicher Äusserungen).

#### a. Drittpersonen

Drittpersonen werden im Gesetzesabschnitt über die „Parlamentarische Untersuchungskommission“ (Art. 35–40 KRG) verschiedentlich angesprochen, teils ausdrücklich (Art. 38 Abs. 1 KRG), teils mittelbar (Art. 36 Abs. 2 KRG, insb. Bst. c).

Wie schon mit Blick auf die Prozessparteien des fraglichen Zivilverfahrens ausgeführt (vgl. Ziffer III.5), können Private (als Drittpersonen) einen Beitrag zur Sachverhaltsklärung bzw. zur Beschaffung von Beurteilungsgrundlagen leisten, indem sie

- als „Privatpersonen“ im Sinne von Art. 36 Abs. 2 Bst. c KRG um mündliche oder schriftliche Auskünfte gebeten werden;
- als Auskunftspersonen befragt werden (Art. 36 Abs. 2 Bst. b KRG);
- als Zeugen einvernommen werden (Art. 36 Abs. 2 Bst. a KRG); in dieser Eigenschaft können sie zur Herausgabe von Akten angehalten werden.<sup>73</sup>

*Drittpersonen (Private)* unterliegen *nicht* den besonderen Auskunftspflichten gemäss Art. 37 KRG und somit auch *nicht* der dort statuierten Verpflichtung, „wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie allfällige Akten zu nennen“. Dies hindert die parlamentarische Untersuchungskommission nicht daran, eine Drittperson aufzufordern, wahrheitsgemäss Auskunft zu geben; diesfalls ist aber darauf hinzuweisen, dass *keine* Verpflichtung be-

---

<sup>73</sup> Auskunftspersonen sind demgegenüber nicht zur Herausgabe von Akten verpflichtet.

steht, wahrheitsgemäss zu antworten.<sup>74</sup> Die Wahrheitspflicht besteht hingegen im Falle einer Einvernahme als Zeuge (Art. 36 Abs. 2 Bst. a KRG). Die Zeugnis- und Wahrheitspflicht findet ihre Grenze an den allenfalls bestehenden Zeugnisverweigerungsrechten (was hier nicht weiter zu vertiefen ist).

#### b. Ehemalige Behördenmitglieder

Ehemalige Behördenmitglieder werden im fraglichen Gesetzesabschnitt (Art. 35–40 KRG) nicht als solche erwähnt. Dies hat in Bezug auf die Befragung durch eine parlamentarische Untersuchungskommission und in Bezug auf die Auskunftspflicht unterschiedliche Konsequenzen.

- Die Vorschrift betreffend „Besondere Auskunftspflichten“ gegenüber der parlamentarischen Untersuchungskommission (Art. 37 KRG) gilt für „Mitglieder des Kantonsrats, des Regierungsrats und der Gerichte sowie Personen aus der Staats- oder Gerichtsverwaltung oder andere Träger kantonaler öffentlicher Aufgaben“. Vom persönlichen Geltungsbereich *nicht erfasst* werden gemäss dem Wortlaut der Bestimmung *ehemalige* Behördenmitglieder oder Staatsangestellte. Eine Ausdehnung dieser Pflicht auf dem Weg der Lückenfüllung (oder durch ausdehnende Interpretation) ist aus rechtsstaatlichen Gründen abzulehnen (Gesetzmassigkeitsprinzip). Eine Pflicht, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie allfällige Akten zu nennen, besteht somit nicht.

*Ehemalige* Behördenmitglieder sind daher *wie Private* (Drittpersonen) zu behandeln (vgl. vorne a.). Sie sind *nicht* zu wahrheitsgemässer Auskunftserteilung verpflichtet. Die parlamentarische Untersuchungskommission kann sie auch nicht zur Aussage verpflichten; sie kann aber in ihrem Bericht darauf hinweisen, dass ein ehemaliges Behördenmitglied die Aussage verweigert und dadurch die Klärung der Vorkommnisse erschwert hat.<sup>75</sup>

Eine Aussage- und Wahrheitspflicht besteht im Falle einer Einvernahme als Zeuge (Art. 36 Abs. 2 Bst. a KRG), soweit keine Zeugnisverweigerungsgründe bestehen.

- Behördenmitglieder bleiben (wie Staatsangestellte) auch nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt weiterhin dem *Amtsgeheimnis* unterworfen in Bezug auf Tatsachen, die (aus den in Art. 45 Abs. 1 KRG erwähnten Gründen) geheim zu halten oder vertraulich zu behandeln

---

<sup>74</sup> So auch *Mattle*, Rahmenbedingungen, S. 184.

<sup>75</sup> In diesem Sinne die PUK-Richtlinien im Falle der Untersuchung betreffend die Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK), Ziffer 2.3.

sind. Art. 46 Abs. 3 KRG lässt bei Einvernahmen von Behördenmitgliedern und Personen aus der Staatsverwaltung durch eine parlamentarische Untersuchungskommission die sonst erforderliche Entbindung vom Amtsgeheimnis entfallen<sup>76</sup>; das Amtsgeheimnis greift somit hier nicht (vgl. auch hinten Ziffer III.7).

Für *ehemalige* Behördenmitglieder besteht keine ausdrückliche Regelung. Es gibt aber keinen Grund, ehemalige Behördenmitglieder im Falle der Befragung durch eine parlamentarische Untersuchungskommission in Bezug auf die Entbindung vom Amtsgeheimnis anders zu behandeln als aktive Behördenmitglieder bzw. aktive Staatsangestellte. Auch ehemalige Behördenmitglieder können sich somit bei einer Befragung durch eine parlamentarische Untersuchungskommission nicht auf das Amtsgeheimnis berufen.

*Fazit:* Ehemalige Behördenmitglieder können sich gegenüber einer parlamentarischen Untersuchungskommission nicht auf das Amtsgeheimnis berufen. Sie sind indes bei der Befragung – wie Private (Drittpersonen) – *nicht* zu wahrheitsgemässer Auskunftserteilung verpflichtet, wenn sie als Auskunftsperson (und nicht als Zeuge) befragt werden.

## **7. Entbindung vom Amtsgeheimnis und Persönlichkeitsschutz (Frage 7)**

*Frage 7: In welchem Verhältnis steht die Entbindung des Amtsgeheimnisses zum Schutz der persönlichen Rechte der Betroffenen?*

Das Amtsgeheimnis schützt „Tatsachen, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geheim zu halten oder vertraulich zu behandeln sind“ (Art. 45 Abs. 1 KRG). Dem Amtsgeheimnis unterliegen nicht nur Mitglieder des Regierungsrats und Personen aus der Staatsverwaltung, sondern auch Mitglieder der Gerichtsbehörden und Personen aus der Gerichtsverwaltung.

Gemäss Art. 46 Abs. 3 KRG *entfällt* die sonst erforderliche förmliche Entbindung vom Amtsgeheimnis, bei Einvernahmen durch eine parlamentarische Untersuchungskommission sowie bei Begehren um Auskunft und Aktenherausgabe.

---

<sup>76</sup> In diesem Sinne auch die PUK BVK des Kantons Zürich, Bericht vom 11. September 2012, Ziffer 2.3.4.1.

Auch wenn der Wortlaut der Bestimmung es nicht exakt so ausdrückt, ist die Regelung in der Weise zu verstehen,

- dass das *Amtsgeheimnis* gegenüber einer parlamentarischen Untersuchungskommission *keine Wirkungen entfaltet*,
- dass jedoch die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission – und auch die für die Untersuchungskommission tätigen Personen (z.B. PUK-Personal, Sachverständige), die im Folgenden nicht mehr eigens erwähnt werden – ihrerseits gehalten sind, über geheim zu haltende Tatsachen, von denen sie im Rahmen der Untersuchung Kenntnis erlangt haben, nach aussen hin Stillschweigen zu bewahren,
- dass somit, im Ergebnis, das Amtsgeheimnis nicht „aufgehoben“ ist, sondern vielmehr *der Kreis der Geheimnisträger um die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission erweitert* ist.

Diese Einbeziehung in den Kreis der Geheimnisträger bleibt nicht ohne Konsequenzen: Die parlamentarische Untersuchungskommission ist verpflichtet, alles Erforderliche zu tun, um die dem Amtsgeheimnis unterliegenden Tatsachen, die ihr zur Kenntnis gelangt sind, *wirksam zu schützen*. Zu den Schutzvorkehrungen können auch organisatorische Massnahmen gehören wie eine personelle Beschränkung des Zugangs zu geheimzuhaltenden Informationen<sup>77</sup>, beispielsweise dahingehend, dass diese Tatsachen nur einem Ausschuss oder einzelnen Beauftragten im Detail bekannt sind.

Die schutzwürdigen persönlichen Rechte Betroffener gehören zu jenen „Tatsachen“, die durch das Amtsgeheimnis erfasst und geschützt werden (Art. 45 Abs. 1 KRG; siehe oben). Die in Art. 46 Abs. 3 KRG vorgesehene automatische Entbindung vom Amtsgeheimnis bewirkt, dass die entbundenen Personen *befugt* sind, gegenüber der parlamentarischen Untersuchungskommission Auskünfte zu erteilen, auch wenn es dabei um Informationen geht, die dem Persönlichkeitsschutz unterliegen. Die Weitergabe ist gesetzlich erlaubt und bedeutet keine Verletzung der Persönlichkeitsrechte betroffener Privater. Die betroffenen Privaten können die Weitergabe nicht verhindern oder verbieten. Die Information bleibt innerhalb des – durch Art. 46 Abs. 3 KRG erweiterten – Kreises der Amtsgeheimnisträger.<sup>78</sup>

Eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte betroffener Privater kann jedoch eintreten, wenn die parlamentarische Untersuchungskommission die erhal-

---

<sup>77</sup> Vgl. in diesem Sinne Art. 153 Abs. 7 in Verbindung mit Art. 150 Abs. 3 ParlG (für die Geschäftsprüfungskommissionen im Bund).

<sup>78</sup> Zum Verhältnis Amtsgeheimnis und Persönlichkeitsschutz vgl. auch *Baruh*, S. 140 f.

tenen persönlichkeitsrelevanten Informationen nicht in der gebotenen Weise wirksam schützt.

Die Schutzpflicht endet nicht mit der parlamentarischen Untersuchung. Weder im Rahmen der abschliessenden Berichterstattung noch später dürfen Informationen, die zu einer Verletzung der Persönlichkeitsrechte betroffener Privater führen, bekannt gegeben werden. In der Praxis wird nicht immer leicht zu entscheiden sein, wann eine Persönlichkeitsverletzung zu bejahen ist.

*Fazit:* Aus rechtlicher Sicht liegt das Problem nicht bei der automatischen Entbindung vom Amtsgeheimnis (Art. 46 Abs. 3 KRG) bzw. bei der Weitergabe von Informationen, die vom Amtsgeheimnis erfasst sind, an die parlamentarische Untersuchungskommission. Rechtliche Schwierigkeiten können (müssen nicht) eintreten beim *späteren* Umgang mit den zu schützenden Informationen, etwa bei der Vorbereitung und Durchführung der Berichterstattung (vgl. auch Ziffer III.9).

## **8. Zur Berücksichtigung mündlicher Äusserungen (Frage 8)**

*Frage 8: Inwieweit dürfen – aufgrund der Entbindung vom Amtsgeheimnis – mündlich gemachte Äusserungen und Darlegungen der befragten Personen als Untersuchungsergebnisse zu den Akten genommen und verwendet werden, wenn der PUK ein Einblick in die Akten der Gerichtsverwaltung und die Akten des Falles rechtlich nicht gewährt werden darf?*

Gemäss Art. 36 Abs. 2 KRG stehen der parlamentarischen Untersuchungskommission mehrere Wege für die Beschaffung relevanter Informationen offen. Zu den möglichen Informationsquellen gehören auch Äusserungen im Rahmen der förmlichen Befragung von Zeugen oder Auskunftspersonen. Als Zeugen oder Auskunftspersonen kommen sowohl Behördenmitglieder (inkl. Gerichtsmitglieder) als auch Personen aus der Staats- und Gerichtsverwaltung sowie Dritte in Betracht.

Eine thematische Begrenzung bei Befragungen ist dem Gesetzeswortlaut nicht zu entnehmen. Damit scheint – zumindest auf den ersten Blick – zwischen dem rechtlichen Rahmen bei Befragungen einerseits und dem rechtlichen Rahmen beim Beizug von Akten eine gewisse Diskrepanz zu bestehen. Denn der Wortlaut des Gesetzes beschränkt, wie bereits erörtert, den Anspruch der parlamentarischen Untersuchungskommission auf Aktenherausgabe bzw. –einsicht auf Gerichtsverwaltungsakten (Art. 36 Abs. 2 Bst. e KRG; vgl. Ziffern III.1 und III.2).

Es stellt sich die Frage, was dies für die Entgegennahme und Verwendung von mündlichen Äußerungen bedeutet, welche sich auf Tatsachen beziehen, die (auch) in Gerichtsakten, insbesondere in Prozessakten eines konkreten Falles, enthalten sind. Aktuell werden dürfte die Frage vor allem bei der Befragung von Gerichtsmitgliedern oder von Personen aus der Gerichtsverwaltung, welche Zugriff auf solche Prozessakten haben. Die Frage nach dem Umgang mit derartigen mündlichen Äußerungen kann aber auch bei der Befragung anderer Personen Bedeutung erlangen (z.B. Prozessparteien des anlassgebenden Falls).

Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass die Diskrepanz, die in Art. 36 Abs. 2 KRG (insb. Bst. b und e) angelegt zu sein scheint, weitestgehend verschwindet; dies aus einem doppelten Grund:

Zum einen sind – auch wenn dies im Wortlaut des Art. 36 Abs. 2 KRG nicht direkt zum Ausdruck kommt – die Möglichkeiten der parlamentarischen Untersuchungskommission *auch im Rahmen einer mündlichen Befragung* (von Auskunftspersonen bzw. Zeugen) *thematisch begrenzt*.

- Zu beachten sind die *allgemeinen Grenzen*, die der *parlamentarischen Oberaufsicht* gezogen sind (dazu vorne Ziffer II.4). Die Fragen, welche die parlamentarische Untersuchungskommission den Auskunftspersonen bzw. Zeugen stellt, dürfen nicht auf die inhaltliche Rechtsprechungstätigkeit zielen.
- Das verfassungsrechtliche Gebot, die *richterliche Unabhängigkeit* zu wahren, ist auch von den befragten Mitgliedern der Gerichte und Personen aus der Gerichtsverwaltung zu respektieren. Aus dieser Pflicht resultiert eine thematische Begrenzung der Auskünfte, welche die befragten Gerichtsmitglieder und –mitarbeitenden im Rahmen einer Befragung durch die parlamentarische Untersuchungskommission geben dürfen.

Zum anderen hat eine parlamentarische Untersuchungskommission, wie vorne dargelegt (vgl. Ziffern III.1 und III.2), unter bestimmten (engen) Voraussetzungen auch das Recht, *Akten eines konkreten Prozesses heranzuziehen*, wenn sich nur auf diesem Weg aufklären lässt, ob der geordnete Gang der Justiz beeinträchtigt wurde.

In beiden Konstellationen – Aktenherausgabe bzw. -einsicht einerseits, Befragung andererseits – geht es letztlich um dieselben legitimen Aufklärungsziele und sind, insbesondere aufgrund der Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit, dieselben Begrenzungen zu beachten.

Entscheidend für die Verwertbarkeit ist somit nicht, ob sich eine im Rahmen der mündlichen Befragung erlangte Information auf Akten der Gerichtsverwaltung oder auf Prozessakten bezieht. Ausschlaggebend ist viel-

mehr, ob es sich um eine Information handelt, die innerhalb oder ausserhalb des gesetzlich und verfassungsrechtlich begrenzten Auftrags der parlamentarischen Untersuchungskommission liegt.

Das Problem ist im Ergebnis somit weniger ein rechtliches als vielmehr vor allem ein praktisches. Es besteht darin, schon beim Vorbereiten und Formulieren der Fragen, die den Auskunftspersonen oder Zeugen gestellt werden sollen, sowie später in der Befragung selbst jeweils rechtzeitig zu erkennen,

- ob es um Informationen geht, die von der parlamentarischen Untersuchungskommission beschafft und verwendet werden dürfen – vereinfacht gesagt: Informationen betreffend den geordneten Gang der Justiz (unter Einschluss der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsproblematik) – , oder
- ob Informationen ins Spiel kommen, die jenseits der allgemeinen und spezifischen Grenzen des PUK-Mandates liegen (vgl. Ziffern II.4 und 6) – vereinfacht gesagt: Informationen, die nicht geeignet sind, zur Aufklärung der untersuchten Vorkommnisse beizutragen, sowie Informationen, die mit der inhaltlichen Rechtsprechungstätigkeit zu tun haben (insb. Verbot einer Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit als allgemeine Grenze parlamentarischer Obergaufsicht).

## **9. Bekanntgabe von Informationen im Rahmen des PUK-Berichts (Frage 9)**

*Frage 9: Inwieweit dürfen die Informationen unter Punkt 1 – 8 im Rahmen eines PUK-Berichtes öffentlich kommuniziert werden?*

Die parlamentarische Untersuchungskommission trifft ihre Abklärungen und verabschiedet ihre Feststellungen formell *zuhanden des Kantonsrats*, von dem sie ihren Auftrag erhalten hat (vgl. Art. 38 Abs. 3 KRG).

So gesehen ist der Kantonsrat Adressat der Berichterstattung, nicht die Öffentlichkeit. Auch wenn die Öffentlichkeit nicht formeller Adressat ist, so liegt es doch in der Natur der Sache, dass die Berichterstattung faktisch nicht nur an den Auftraggeber, sondern auch an die allgemeine Öffentlichkeit gerichtet ist und dort – zumal es um Vorkommnisse von grosser Tragweite geht – auch eine entsprechende Resonanz finden wird. Es kommt hinzu, dass nicht nur die Verhandlungen des Kantonsrats (Art. 56 KV), sondern auch die allgemeinen Verhandlungsunterlagen – und damit auch

der abschliessende Bericht einer parlamentarischen Untersuchungskommission – von Gesetzes wegen öffentlich sind (Art. 12 KRG).<sup>79</sup>

Aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz folgt nun aber nicht, dass die parlamentarische Untersuchungskommission alle im Rahmen der Abklärungen zusammengetragenen Informationen ohne weiteres veröffentlichen oder in anderer Weise öffentlich zugänglich machen darf. Auch eine parlamentarische Untersuchungskommission hat vielmehr die allgemeinen rechtlichen Schranken staatlicher Informationstätigkeit zu beachten. Die Information der Öffentlichkeit ist zulässig (und kann je nach Umständen zugleich auch geboten sein), *soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen*.<sup>80</sup>

Was dies im Einzelfall bedeutet – z.B. bei der Redaktion des abschliessenden PUK-Berichts –, lässt sich nicht im Voraus abstrakt angeben. In der Sache geht es dabei um eine *Abwägung* von mehr oder weniger gegenläufigen Interessen unter Berücksichtigung der konkreten Umstände. Die Frage nach den Grenzen der öffentlichen Kommunikation über die Feststellungen einer parlamentarischen Untersuchungskommission kann somit im jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beantwortet werden.

Entgegenstehende überwiegende *öffentliche* Interessen können beispielsweise aus dem Gebot der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit resultieren oder aus der Pflicht zur Rücksichtnahme auf hängige Verfahren. Umgekehrt kann ins Gewicht fallen, dass das Ziel der parlamentarischen Obergewalt und damit auch einer besonderen parlamentarischen Untersuchung nicht zuletzt auch darin besteht, das Vertrauen in die Institutionen zu stärken bzw. (wieder) herzustellen (vgl. Ziffer II.3).

Entgegenstehende überwiegende *private* Interessen können beispielsweise aus dem grundlegenden rechtsstaatlichen Anliegen des Persönlichkeitsschutzes resultieren. Die Geschäfte des Kantonsrats und seiner Kommissionen sind zwar vom Geltungsbereich des kantonalen Datenschutzgesetzes

---

<sup>79</sup> Die (hier wohl nur theoretisch bestehende) Möglichkeit, dass der Kantonsrat gestützt auf und im Rahmen von Art. 12 KRG die Öffentlichkeit bei der Behandlung ausschliesst, bleibt im Folgenden ausser Betracht. – Vgl. hierzu auch die Hinweise in der Botschaft des Regierungsrats zur Geschäftsordnung für die Steuer-Untersuchungskommission (StUK), S. 8 (mit Blick auf die Wahrung des Steuergeheimnisses).

<sup>80</sup> In diesem Sinne die Formulierung in Art. 180 Abs. 2 BV (für den Bund). – Vgl. auch die Umschreibung der Geheimhaltungsinteressen in Art. 45 Abs. 1 KRG: „Tatsachen, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geheim zu halten oder vertraulich zu behandeln sind.“

ausgenommen.<sup>81</sup> Der Kantonsrat und seine Kommissionen haben indes den *verfassungsrechtlichen* Persönlichkeitsschutz, wie er insbesondere durch Art. 13 BV (und Art. 8 EMRK) gewährleistet wird, zu beachten. In der Praxis der Berichterstattung parlamentarischer Untersuchungskommissionen hat man sich auch vielfach damit beholfen, dass involvierte Personen nicht namentlich genannt werden (Pseudonymisierung).

Bei der erforderlichen Interessenabwägung kann auch von Bedeutung sein und darf berücksichtigt werden, ob bzw. inwieweit und in welcher Form die betreffende Person bereits ihrerseits mit Informationen an die Öffentlichkeit getreten ist.

Eine wichtige Rolle – als Abwägungshilfe und zugleich als Methode zur Vermeidung von Amtsgeheimnis- oder Persönlichkeitsrechtsverletzungen – spielt, praktisch gesehen, der Einbezug Betroffener. Es ist üblich und im Gesetz zum Teil vorgesehen (vgl. Art. 38 Abs. 3 und Art. 39 KRG) – und zumindest im Falle einer drohenden Persönlichkeitsrechtsverletzung verfassungsrechtlich geboten –, jene Passagen des Berichts, deren Veröffentlichung aufgrund allenfalls entgegenstehender *öffentlicher oder privater Interessen problematisch* sein kann, den Interessierten zur Kenntnis- und Stellungnahme zu unterbreiten, bevor der Bericht endgültig zuhänden des Kantonsrats verabschiedet wird.

Auf diese Weise kann die parlamentarische Untersuchungskommission ihre provisorisch vorgenommene Interessenabwägung nunmehr in Kenntnis der Haltung der Betroffenen noch einmal überdenken, bevor sie heikel erscheinende Informationen veröffentlicht. Die Entscheidung – und die Verantwortung – kann der parlamentarischen Untersuchungskommission nicht abgenommen werden.

Die Frage des Amtsgeheimnis- oder des Persönlichkeitsschutzes kann sich auch nach der Veröffentlichung des abschliessenden Berichts stellen, beispielsweise im Rahmen eines Gesuchs um Einsicht in die Akten der parlamentarischen Untersuchungskommission.<sup>82</sup> Hier gelten prinzipiell dieselben Grundsätze.

---

<sup>81</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 3 Bst. c DSG OW.

<sup>82</sup> Vgl. dazu eine Verfügung des Büros des Grossen Rates des Kantons Bern vom 23. August 2010 betreffend Gesuch um Einsicht in die Akten einer mittlerweile aufgelösten Parlamentarischen Untersuchungskommission, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 2011, S. 385 ff.

#### **IV. Abschliessende Bemerkungen (Frage 10)**

*Frage 10: Hat der Gutachter weitere Bemerkungen zur aufgeworfenen Problematik?*

Angesichts des umfangreichen Fragenkatalogs und der mitunter bestehenden Notwendigkeit, bei den Antworten stark zu differenzieren, ist es nicht einfach, die Ergebnisse der vorliegenden Abklärungen in knapper Form zusammenzufassen. Es wird daher hier auf eine Zusammenfassung verzichtet und auf die Ergebnisse zu den einzelnen Fragen verwiesen.

In Ergänzung zu den diversen allgemeinen Hinweisen in den einleitenden Bemerkungen sowie im Abschnitt über die Merkmale und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht und parlamentarischer Untersuchungskommissionen (insb. Ziffer II.7) sei hier abschliessend noch Folgendes angefügt.

Die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission wirft eine ganze Reihe von heiklen praktischen und juristischen Fragen auf. Erst recht gilt dies, wenn eine solche Untersuchung – was in der Schweiz unüblich ist – in erster Linie die Arbeit der Justiz zum Gegenstand hat, das heisst jener Staatsgewalt, die gerade auch im Verhältnis zum Parlament unter dem spezifischen Schutz des Verfassungsgebots der richterlichen Unabhängigkeit steht. In dieser Konstellation kommt der umsichtigen Formulierung des Auftrags der parlamentarischen Untersuchungskommission sehr grosse Bedeutung zu. Probleme lassen sich dadurch bis zu einem gewissen Grad vermeiden oder doch zumindest etwas entschärfen.

Giovanni Biaggini

## Anhang

### Abkürzungen

BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
GOG	Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 (GDB 134.1)
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
KRG	Gesetz über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz) vom 21. April 2005 (GDB 132.1)
KV	Kantonsverfassung (je nach Kontext auch: Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968, KV OW)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)

### Literatur (Auswahl)

*Aubert Jean-François/Mahon Pascal*, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003.

*Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel*, Droit constitutionnel suisse, 2 Bände, 2. Aufl., Bern 2006.

*Baruh Erol*, Les commissions d'enquête parlementaire, Diss. Lausanne, Bern 2007.

*Bauer Alain*, La surveillance des autorités judiciaires dans le Canton de Neuchâtel, in: Recueil de jurisprudence neuchâteloise (RJN) 2008, S. 15 ff.

*Biaggini Giovanni*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zürich 2007.

*Biaggini Giovanni*, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht. Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) (Juni 2008) [[www.parlament.ch/d/organe-](http://www.parlament.ch/d/organe-)

[mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Seiten/grundlagendokumente.aspx](#)].

*Ehrenzeller Bernhard u.a.* (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008 (St. Galler Kommentar).

*Eichenberger Kurt*, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960.

*Eichenberger Kurt*, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft. Liestal 1982.

*Eichenberger Kurt*, Justizverwaltung, in: Aargauischer Juristenverein (Hrsg.), Festschrift für den aargauischen Juristenverein 1936–1986, Aarau/Frankfurt a. M. 1986, S. 31–48.

*Fonjallaz Jean*, Garantie pour le justiciable d'un tribunal indépendant et impartial et contrôle de l'activité des tribunaux par la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif, une coexistence difficile, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2011, S. 49 ff.

*Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi* (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007.

*Heusler Bernhard*, Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht, Basler Diss., Basel/Frankfurt a.M. 1993.

*Jaag Tobias/Rüssli Markus*, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Aufl., Zürich 2012.

*Kiener Regina*, Richterliche Unabhängigkeit, Berner Habil., Bern 2001.

*Kiener Regina*, Aspekte der parlamentarischen Justizaufsicht im Kanton Bern, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 1997, S. 385–409.

*Kiener Regina*, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Berner Diss., Bern 1994.

*Koller Heinrich*, Kommentierung von Art. 1 ff. BGG, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz. Basler Kommentar, Basel, 2. Aufl. 2011.

*Mastronardi Philippe*, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Berner Habil., Basel/Frankfurt a.M. 1991.

*Mattle Adrian*, Rechtliche Rahmenbedingungen des Verfahrens einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Kanton Basel-Stadt (2003), abgedruckt in: Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals sowie bei weiteren von der Finanzverwaltung verwalteten Fonds (20. Dezember 2004), Anhang, S. 173 ff. [auch in: Basler Juristische Mitteilungen (BJM) 2005, S. 247 ff.].

*Mettler Christoph*, Staatsanwaltschaft. Position innerhalb der Gewaltentrias, Funktion im Strafprozess und aufsichtsrechtliche Situation sowie ein Vorschlag zur Neuordnung, Diss. Fribourg, Basel/Genf/München 2000.

*Moritz Jean*, Les nouveaux moyens de surveillance du Parlement menacent-ils l'indépendance des tribunaux jurassiens? in: Schweizerische Juristenzeitung (SJZ) 1999, S. 417–421.

*Moser Werner*, Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung ihres Ausbaus durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1966, Zürich 1969.

*Müller Georg*, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1992 I, 389 ff.

*Poltier Etienne*, L'organisation et le fonctionnement interne de l'ordre judiciaire et des tribunaux, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2011, S. 1018 ff.

*Rhinow René/Schefer Markus*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel usw. 2009.

*Sägesser Thomas*, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2002, 382 ff.

*Seiler Hansjörg*, Gewaltenteilung, Bern 1994.

*Seiler Hansjörg*, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2000, S. 281–294.

*Tschannen Pierre*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011.

*Tschümperlin Paul*, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: Schweizerische Juristenzeitung (SJZ) 2009, S. 233 ff.

*Zimmermann Peter*, Rechte und Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen des Bundes, Basler Diss., Basel/Frankfurt a. M. 1992.

## **Materialien**

Zur Verfügung standen und herangezogen wurden die folgenden Dokumente und Materialien:

*Kanton Obwalden:*

- *Kantonsrat*, Verhandlungen zur Motion betreffend die Einsetzung einer PUK (Protokoll der Sitzung vom 29. Juni 2012).

- *Kantonsrat*, Gesetz über die Justizreform: Auszug aus den Protokollen der Kommission (Sitzung vom 17. März 2010) und des Kantonsrats (Sitzung vom 22. April 2010).
- *Kantonsrat*, „Parlamentsreform 2005“: Botschaft zu den Entwürfen eines Kantonsratsgesetzes und einer Geschäftsordnung des Kantonsrates (vom 20. Januar 2005) sowie Auszug aus dem Kantonsratsprotokoll (1. Lesung; Sitzung vom 4. März 2005).
- *Regierungsrat*, Beantwortung der Interpellation „Sein Wille geschehe“ (28. Februar 2012).
- *Regierungsrat*, Stellungnahme zur Motion (3. Mai 2012) betreffend „Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zu den im roten Buch „Sein Wille geschehe“ beschriebenen Vorkommnissen in der Obwaldner Justiz“ (12. Juni 2012).
- *Regierungsrat*, Stellungnahme zur Motion „betreffend Schaffung zweier personell unabhängiger Gerichtspräsidien im Ober- und Verwaltungsgericht“.
- *Regierungsrat*, Botschaft zur Geschäftsordnung für die Steueruntersuchungskommission (StUK) zur Abklärung der Vorkommnisse in der kantonalen Steuerverwaltung (vom 3. Juni 1986) sowie einschlägige Auszüge aus den Amtsberichten 1985/86 bis 1988/89.
- *Obergericht*, Stellungnahme zur Frage der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zu den im roten Buch „Sein Wille geschehe“ beschriebenen Vorkommnissen in der Obwaldner Justiz (19. Juni 2012).

*Bund:*

- *PUK EJPD*, Bericht vom 22. November 1989 über Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, BBl 1990 I 637 ff. [Staatschutz].
- *PUK EMD*, Bericht vom 17. November 1990 über Vorkommnisse im Eidgenössischen Militärdepartement, BBl 1990 III 1293 ff. [Nachrichtendienst].
- *PUK PKB*, Bericht über Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes und Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in Bezug auf die PKB vom 7. Oktober 1996, BBl 1996 V 153 ff.
- *Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates*, Bericht vom 6. Oktober 2003, „Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht“, BBl 2004 5647 ff. [„Spuck-Affäre“ sowie behauptete Unregelmässigkeiten am Kassationshof].

- *Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates*, Bericht vom 22. Januar 2010, „Umstände des Rücktritts eines eidgenössischen Untersuchungsrichters“, BBl 2010 3899 ff. [Roduner-Bericht].
- *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte. Bericht vom 28. Juni 2002, BBl 2002 7625 ff.
- *Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK)*, Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. März 2002, BBl 2002 7690 ff.

Herangezogen wurden punktuell auch weitere Unterlagen, darunter:

- *Kanton Basel-Stadt*: Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals sowie bei weiteren von der Finanzverwaltung verwalteten Fonds (20. Dezember 2004).
- *Kanton Bern*: Richtlinien zum Verfahren der Parlamentarischen Untersuchungskommission (von der Parlamentarischen Untersuchungskommission genehmigt am 22. Dezember 2004, ergänzt am 24. Januar 2005), abgedruckt in: Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zwecks Klärung und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) an den Grossen Rat vom 11. August 2005 (PUK-Bericht), Anhang 7, S. 324 ff.
- *Kanton Schwyz*: Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission an den Kantonsrat „Verzögerte Übermittlung von Daten der Telefonüberwachung in einem Tötungsfall“ vom 18. September 2009.
- *Kanton Zürich*: Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission „Korruptionsfall BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich. Politische Aufarbeitung“ vom 11. September 2012.